

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PE-42

INTERVENCION, AUTODETERMINACION E INDUSTRIALIZACION
EN AMERICA LATINA *

Fernando Fajnzylber

* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, ha sido tomado de el Trimestre Trimestre Económico N° 197, enero-marzo 1983, FCE, México. (Pp. 307-328)

84-11-1949

INTERVENCIÓN, AUTODETERMINACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN EN LA AMÉRICA LATINA

Fernando Fanjzylber

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene el objetivo de proponer algunas hipótesis de trabajo referentes a la especificidad del enfoque con que el tema de las relaciones entre intervención y autodeterminación económica ha sido abordada en la América Latina y, adicionalmente, subrayar la necesidad de profundizar en las propuestas que sustentan la importancia de la autodeterminación.

En el análisis que las ciencias sociales de la América Latina han hecho de la relación intervención-autodeterminación se ha privilegiado en forma sistemática la importancia de los factores externos. El proceso político real en los distintos países de la América Latina y muy especialmente los acontecimientos de la última década sugerirían la enorme significación que tienen los factores internos en la gestación y explicación del acontecer social. En síntesis, se propone reivindicar la necesidad de corregir esta asimetría, tanto por consideraciones de rigor académico como por los requerimientos que se plantean a la conducción política en los procesos de transformación de la sociedad.

Un rasgo de la realidad económica de los distintos países de la América Latina, que en alguna medida otorga especificidad respecto a otras regiones de industrialización reciente, es la acentuada precariedad de la autodeterminación en el terreno económico y particularmente en el sector industrial. En la explicación de esta realidad, más que los factores externos cuyos efectos son comparables en el conjunto de países y regiones de industrialización reciente, incide la precariedad de lo que en este trabajo se denomina el "núcleo endógeno", en cuya configuración desempeñan un papel determinante los factores internos.

Aceptando como válidas las hipótesis enunciadas previamente, puede concluirse que existe urgencia de avanzar en la reflexión sobre el contenido concreto de propuestas caracterizadas por la recuperación de la autodeterminación, lo que implica el fortalecimiento del "núcleo endógeno" y de su proyección en el sector industrial.

El contenido de este trabajo busca desagregar y, esquemáticamente, fundamentar el sentido de las formulaciones antes expuestas. En la segunda parte se presentan algunas consideraciones de carácter general so-

bre las relaciones entre intervención y autodeterminación, con las cuales se busca precisar las especificidades de la América Latina en esta materia, tanto desde el punto de vista de la metodología con que este tema ha sido abordado como de sus expresiones en la realidad económica de la región. En la tercera parte se intenta destacar la característica que la América Latina presenta en lo que se refiere a la precariedad de la autodeterminación en el terreno industrial. En la cuarta parte se exponen esquemáticamente los términos en que se plantea actualmente el debate en torno de "estilos de desarrollo" en la América Latina y al papel de la industrialización. En la quinta parte se esbozan algunas consideraciones sobre la vinculación entre lo que aquí se denomina "núcleo endógeno", el concepto de eficiencia y el contenido de lo que sería una "nueva industrialización". Finalmente, se someten a la discusión algunas ideas sobre las alianzas sociales portadoras de esa "nueva industrialización".

II. PROPOSICIONES GENERALES SOBRE INTERVENCIÓN Y AUTODETERMINACIÓN EN EL TERRENO ECONÓMICO Y ESPECIFICIDAD DE LA AMÉRICA LATINA

Las proposiciones que se formulan a continuación tienen por objetivo central destacar la perspectiva con que el tema ha sido abordado en las ciencias sociales en la América Latina.

1) La intervención económica, como medio de consolidación y expansión del polo dominante, constituye una constante a través de los distintos sistemas económicos que se han sucedido en la historia de la humanidad. La naturaleza y la modalidad de la intervención varía a lo largo de la historia de acuerdo con los requerimientos y características tanto de los sistemas económicos dominantes como de las especificidades de los polos centrales. Esta consideración conduce a evidenciar la trascendencia de la perspectiva histórica y la importancia decisiva de avanzar en la comprensión de la naturaleza y funcionamiento de los sistemas en su conjunto y del papel e influencia que ejercen los polos centrales en las condiciones particulares de cada periodo.

En términos generales parece posible afirmar que en el caso de la América Latina, si bien se ha destacado la presencia de la intervención como reflejo de la naturaleza del sistema capitalista y como respuesta a los requerimientos de las potencias centrales, existe una escasa reflexión original respecto a la interpretación del funcionamiento del capitalismo de los países centrales en la actualidad. Se comprueban y denuncian las rela-

ciones de subordinación, pero no se profundiza en la comprensión de las condiciones en que se gestan, modifican y entran en conflicto los distintos intereses centrales a partir de los cuales se intensifican o neutralizan las distintas formas de intervención económica.

2) Los efectos de la intervención están condicionados por la reserva de autodeterminación nacional de los países afectados y por el contexto internacional. Esta "reserva de autodeterminación nacional" constituye una expresión de lo que en este trabajo se denomina "núcleo endógeno", cuya concepción sería la siguiente: la articulación de una determinada alianza de fuerzas sociales dotada de memoria histórica, una propuesta de transformación de la economía y la sociedad, voluntad de afirmación nacional, y liderazgo efectivo sobre los sectores mayoritarios de la sociedad. Un rasgo específico del contexto internacional de las últimas décadas que ha ejercido sin duda influencia sobre la interacción intervención-autodeterminación, es la presencia de las dos superpotencias enfrentadas con base en una simetría relativa en el ámbito militar. El análisis que las ciencias sociales en la América Latina han hecho de la realidad económica de los países de la región tiende a presentar la realidad como consecuencia directa y a veces amplificada de los factores de intervención externa y no como la resultante de la interacción entre esos factores y la reserva de autodeterminación nacional. Mientras más precario el "núcleo endógeno" mayor la similitud, para efectos prácticos, entre ambas visiones. Sin embargo, lo que interesa distinguir es el hecho de que, al menos en el ámbito económico, la resistencia de autodeterminación nacional en el caso de la América Latina ha sido, salvo en determinadas coyunturas y episodios memorables en algunos países de la región, particularmente débil. Avanzar en la comprensión de los orígenes de esa debilidad constituye un elemento central para la concepción de propuestas alternativas que permitan elevar la densidad del "núcleo endógeno".

3) La relación de confrontación entre intervención y autodeterminación combina los mecanismos de "coerción" con los de "seducción". Los primeros incluyen las modalidades tradicionales de intervención económica, política y militar y los segundos se refieren preferentemente al proceso de cooptación ideológica. Estos últimos, que se caracterizan por su acción cotidiana y permanente, pueden llegar a ser un factor decisivo en la gestación de las alianzas externas con grupos internos y en el éxito de los actos de intervención por medios coercitivos.

En la América Latina la atención se ha concentrado en el análisis de los episodios caracterizados por la presencia de intervención externa a tra-

vés de los medios coercitivos. Estos episodios han constituido, en términos generales, los momentos culminantes de la confrontación entre las fuerzas de intervención y la reserva nacional de autodeterminación. Una atención comparable merecerían los prolongados periodos que unen estos puntos de quiebre, que a veces corresponden precisamente a la gestación de los procesos en los cuales los factores de "seducción" ideológica actúan con mayor eficacia para erosionar o neutralizar la reserva de autodeterminación nacional. En algunos casos, el estudio de esos periodos "grises" de la historia tal vez podría proporcionar parte de la explicación de la ausencia de los momentos de quiebre o, alternativamente, la frustración de los mismos. Cuando se aborda el tema de la seducción ideológica, se adopta por lo común la visión instrumental que destaca los distintos mecanismos de "conspiración publicitaria", y se reduce a su mínima expresión el análisis de la "seducción" que sociedades prósperas y organizadas e institucionalizadas en torno de la producción, distribución, consumo e información de masas, ejercen sobre las sociedades latinoamericanas, caracterizadas por su acentuada estratificación social, precariamente institucionalizadas y articuladas, con frecuencia en torno del recurso de la fuerza, como base de sustentación de privilegios de sectores minoritarios. Este acento en los enfoques "conspirativos" y la subestimación de los mecanismos más profundos y permanentes de cooptación, particularmente en los sectores urbanos, además de reflejar debilidad en el método científico utilizado por las ciencias sociales en la América Latina, conduce a reducir la proyección de las convocatorias alternativas.

4) La existencia y "densidad" del "núcleo endógeno", sustento de la autodeterminación, permite pasar de la "imitación grotesca" al "aprendizaje creativo". El carácter dinámico y las diferentes modalidades que adopta la confrontación intervención-autodeterminación en distintos países en un determinado periodo de la historia, se refleja precisamente en la variada composición de "imitación grotesca"—"aprendizaje creativo" con que las potencias dominantes se proyectan en los distintos países y regiones subordinadas con las cuales entran en contacto.

En el caso de la América Latina, el análisis de la realidad económica sugiere una combinación particularmente frágil en lo que se refiere al componente de "aprendizaje creativo", lo que estaría reflejando, precisamente, la debilidad del "núcleo endógeno".

5) La proyección sobre el sector industrial de estas consideraciones generales respecto a la relación intervención-autodeterminación adquiere particular trascendencia en la medida en que éste ha sido el sector produc-

tivo que ha liderado la transformación de la economía y la sociedad en la América Latina en las últimas décadas. Se trata además del sector cuya transformación define la transición de los países avanzados hacia un nuevo patrón tecnológico, cuyas implicaciones incidirán profundamente en la América Latina. Es en torno de este sector, además, donde está centrado el debate actual respecto a los estilos alternativos de desarrollo en la América Latina.

III. PRECARIEDAD DEL NÚCLEO ENLÓGENO Y DE LA VOCACIÓN INDUSTRIAL EN LA AMÉRICA LATINA

La expresión más clara de la precariedad del empresariado industrial nacional de las otras fuerzas sociales que han contribuido a definir la política industrial en los países de la América Latina es la presencia indiscriminada de empresas del exterior que ejercen el liderazgo en una amplia gama de sectores, particularmente en los que definen el perfil de crecimiento industrial.¹ La presencia de empresas extranjeras no es un fenómeno específico de la América Latina; lo que es propio de la región es la magnitud de la presencia, la ineficiencia de las estructuras productivas que han configurado, la aceptación de su acción en actividades carentes de toda complejidad tecnológica; en suma, el hecho de que su injerencia local refleja en mucha mayor medida la omisión normativa de los agentes internos, el conjunto de fuerzas sociales que se reflejaban en la acción pública, que el espíritu de conquista de estas empresas cuyo comportamiento es reconocidamente microeconómico y prosaico.

Lo anterior no implica desconocer la existencia en los diferentes países de grupos empresariales nacionales privados y públicos que han demostrado poseer algunos atributos "schumpeterianos", incluida la potencialidad de la innovación tecnológica. Esos grupos existen, y algunos de ellos han alcanzado notoriedad internacional. Lo que se intenta destacar es el hecho de que la vocación industrial no ha sido determinante, como ha ocurrido en el capitalismo "avanzado" y en el "tardío" del sudeste asiático, incluido el Japón, en la conducción al proceso económico.

Esta "comprobación" obviamente no resuelve el problema de la explicación de esta especificidad. Para enfrentar ese desafío habría que profundizar respecto a los orígenes históricos de las distintas formaciones so-

¹ Véase *Industrialización e internacionalización en la América Latina*. Recopilación de trabajos sobre distintos países y sectores. Selección de Fernando Fajnzylber, Serie de Lecturas, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

ciales en la América Latina y al papel desempeñado por los distintos agentes sociales y económicos en la constitución y desarrollo de los diferentes Estados nacionales. La fragilidad de la vocación industrializadora se refiere específicamente al contenido y a la debilidad del "núcleo endógeno" de la industrialización latinoamericana. La prioridad al crecimiento de la producción industrial ha estado presente desde los años treinta y cuarenta en los distintos países de la región y son conocidos los resultados logrados en cuanto a la magnitud y crecimiento de la producción industrial. La insuficiente presencia de la vocación industrial se refiere entonces, específicamente, a la ausencia de liderazgo efectivo en la constitución de un potencial industrial endógeno, capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos.

En efecto, la ausencia o presencia marginal de las ET (empresas transnacionales) en actividades tan importantes como la banca y la construcción civil, al menos en los países medianos y grandes de la región, y donde el interés de empresas extranjeras por participar en las mismas no debe suponerse inferior al manifestado en relación con el sector industrial, refleja la voluntad de las empresas nacionales y de los organismos representativos correspondientes, de reservarse para ellas esas actividades no expuestas a la competencia internacional. Esta situación, que en la América Latina se limita a la actividad de la construcción y de la banca, en otros países de industrialización tardía también se aplica al sector industrial y tal vez el caso más notable en este sentido es el del Japón, donde la presencia de las ET en el sector industrial es marginal. ¿Cómo explicar la presencia notoria y determinante de las ET en el caso de la América Latina y su práctica marginalidad en el caso del Japón?

Frecuentemente se acepta como válida la imagen que la bibliografía "especializada" proporciona de las empresas transnacionales, en que se las presenta como "OVNIS" que aparecen en el firmamento después de la segunda Guerra Mundial, respondiendo a designios ocultos orientados a la manipulación de las personas, el resto de las empresas y los gobiernos. Si se adopta, en cambio, una definición modesta y poco espectacular que les otorga simplemente el carácter de empresas líderes de las economías capitalistas avanzadas, deberá concluirse que su presencia notoria en la América Latina y su quasi-ausencia en el caso del Japón no es sino la expresión de una asimetría en la gravitación de los respectivos agentes internos. Es evidente que el mercado de 100 millones del Japón de la posguerra, política y militarmente debilitado, resultaba atractivo para estas empresas;

pero allí enfrentaron la oposición de un sector empresarial nacional articulado a un Estado que reflejaba una particular alianza de fuerzas sociales, cuyo proyecto de largo plazo implicaba reservar el mercado interno para la expansión y aprendizaje de una industria que deseaba alcanzar un grado de excelencia que le permitiría penetrar y consolidar posiciones en los mercados internacionales.

El hecho frecuente en la América Latina de asignar la responsabilidad por las insuficiencias de la industrialización a la ET, implica hacer a un lado la responsabilidad que corresponde al sector empresarial nacional, público y privado y a las otras fuerzas sociales que han convergido, en determinados periodos, en la definición de las políticas internas y, por consiguiente, postergar la búsqueda de opciones reales para la industrialización de la América Latina.

Una característica del patrón de industrialización de la América Latina es la elevada protección que ha amparado el crecimiento industrial. En este sentido, es interesante destacar, sin embargo, que paradójicamente este sería un rasgo común tanto con el Japón como con los países socialistas, donde se han logrado las tasas más elevadas de industrialización de la posguerra. En el caso del Japón, país que comparte con la América Latina la vigencia de la economía de mercado, la protección favorecía un proceso de aprendizaje liderado por grupos nacionales imbricados con el Estado y estaba al servicio de una estrategia concebida por agentes internos y orientada a la conquista futura del mercado internacional. Se trataba de un proteccionismo para el "aprendizaje".

En la 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, dirigida 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 a sus requerimientos. Se trataba de un proteccionismo "frívolo". Retrocediendo en la historia se verifica que:

Los países que alcanzaron su industrialización a fines del siglo XIX crecieron, con mucha frecuencia, a la sombra de barreras arancelarias protectoras, y al mismo tiempo desplegaron vigorosos esfuerzos para exportar, amenazando la situación dominante que tenían los países ya industrializados en numerosos e importantes mercados.²

² A. O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 116.

Es evidente entonces que siendo la protección del mercado interno un elemento común a ambas estrategias, difícilmente podría atribuírsele un carácter definitorio de los resultados generados por la industrialización en cada caso. A pesar de compartir un nivel elevado de protección, ambas estrategias difieren considerablemente en cuanto al contenido de la industrialización, a los agentes que encabezan ambos procesos, y a la perspectiva de selectividad y temporalidad que define a cada una de ellas. En el caso de la América Latina, la especificidad provendría de la precariedad del núcleo endógeno.

IV. EL DEBATE SOBRE INDUSTRIALIZACIÓN EN LA AMÉRICA LATINA³

En los últimos años se asiste, en el campo internacional, al ascenso de una corriente de pensamiento que vincula los problemas económicos del decaimiento de los setenta a los "excesos de la democracia". La "intervención excesiva" del Estado en la economía, las presiones "irresponsables" ejercidas por grupos representantes de los sectores productivos "atrasados", las regiones menos favorecidas y los estratos sociales "menos eficientes", unidos al ascenso de las "parroquiales presiones nacionalistas", explicarían las deficiencias en el funcionamiento de las economías de mercado. La creciente opacidad del mercado, las "restricciones burocráticas" a la creatividad de los empresarios y la "miopía sindical" explicarían la erosión del dinamismo y el surgimiento de la inflación.

De este diagnóstico emanan conclusiones de una gran simpleza y coherencia: es preciso eliminar estos factores de perturbación social y económica, y restituir al mercado, nacional e internacional, la función suprema de regulación económica. La "jibarización" de la acción pública y la supresión de los falseamientos provocados por la interferencia de los intereses particulares, conducirá a recuperar el dinamismo cuyos beneficios se difundirán al conjunto de la sociedad. El sacrificio asociado a los inevitables reajustes de corto plazo se verán ampliamente recompensados, a largo plazo, por la aplicación de esta científica propuesta.

Entre los ingredientes ideológicos, desempeñan un papel destacado la sustitución de los valores de solidaridad y equidad por el individualismo y la deificación de los resultados generados por la transparencia del mercado y la erosión de la visión integral del hombre que vería ocupado su

³ El contenido de este apartado, así como de los siguientes, se profundiza e ilustra en Fernando Fajnzylber, *Industrialización, crecimiento y creatividad*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982.

lugar por el "eficiente" *homo-economicus*. Esta nueva concepción del hombre y la sociedad conduciría a la pulverización de este tejido social que articulaba, a través de convergencias y conflictos, a los distintos estratos sociales, favoreciendo así la "libre" adhesión individual a esta nueva propuesta. Esta concepción ha recibido apoyo electoral en los países que encabezaron la primera y segunda Revolución Industrial, Inglaterra y los Estados Unidos, y está siendo instrumentada con base en el expediente de la coerción en los países de la América Latina que presentaban el grado más avanzado de urbanización, industrialización e integración social en los cincuenta: la Argentina, Chile y el Uruguay. Estos países, tanto los avanzados como los menos adelantados del Cono Sur, comparten el haber crecido en el *boom* de la posguerra a un ritmo significativamente menor que el de las agrupaciones de países en que se los suele incluir.

En el caso de los países avanzados, esta propuesta, que ha encontrado un grado variable de receptividad, pero que está presente en la mayor parte de los países, convoca a la recuperación de un pasado glorioso, el del siglo XIX, caracterizado por el dinamismo, innovación y liderazgo industrial. En la América Latina también se convoca a recuperar un pasado glorioso, pero en este caso caracterizado por la ausencia de este "ineficiente" sector industrial, desarrollado al amparo de la protección y la "demagógica intervención" pública.

Aunque la instrumentación integral de esta propuesta se limita a un número reducido de países por el momento, su influencia se hace sentir en la mayor parte de los países de la región. Frente a esta propuesta que enfrenta las evidentes insuficiencias de la industrialización latinoamericana sobre la base del expediente simple de cuestionar su existencia, caben las siguientes opciones:

- a) Hacer abstracción de esta marea en ascenso y esperar que se debilita, como consecuencia de los inevitables conflictos sociales que genera su instrumentación;
- b) Reivindicar los aspectos positivos del patrón industrial precedente, atribuyendo sus deficiencias al carácter "tardío" de la industrialización latinoamericana, los que deberían resolverse con el transcurso del tiempo, y
- c) Asumir en toda su extensión: 1) la disfuncionalidad del patrón industrial precedente, respecto a la satisfacción de carencias y aprovechamiento de potencialidades de un sector de la población de la América Latina, no obstante los significativos aportes que prestó a la transformación productiva y social; 2) que parte de la seducción que ejerce la propuesta neoliberal es atribuible, precisamente, a las particularidades del modelo

precedente, y 3) la necesidad de iniciar la elaboración de una propuesta de “nueva industrialización”, que enfrente en términos positivos a la concepción neoliberal en ascenso.

Las reflexiones que se exponen en esta nota se inscriben ciertamente en esta última visión. Por el carácter general de estas reflexiones, y la clara conciencia de que el ámbito industrial es sólo uno de los campos en que se da esta polémica, se excluye toda pretensión programática. Se trata de contribuir a un debate que se inicia en fecha reciente y que adquiere mayor trascendencia cuanto más cerca se encuentra de la realidad de cada país.

V. NÚCLEO ENDÓGENO. EFICIENCIA Y NUEVA INDUSTRIALIZACIÓN

Al aceptar que el patrón industrial precedente se ha dado en una determinada constelación de fuerzas sociales internas a los países de la región, así como en un cuadro específico de relaciones económicas y políticas internacionales, es necesario precisar el alcance que tienen las referencias a una “nueva industrialización”, respecto a la base social de sustentación y las restricciones externas. La experiencia histórica sugiere que establecer vinculaciones rígidas entre base social de sustentación y patrón industrial pudiera resultar simplista. Sin embargo, carecería de sentido suponer que el contenido de una reflexión sobre “nueva industrialización” pudiese concebirse como socialmente neutro. Adquiere vigencia en el marco de determinadas concepciones de la sociedad, que se expresan en articulación de grupos, movimientos, partidos e instituciones.

No obstante la enorme variedad en los regímenes políticos vigentes en los distintos países de la América Latina y las modificaciones significativas que estos regímenes han experimentado en las últimas décadas en algunos de ellos, se comprueba que en sus rasgos generales, comparten un patrón industrial trunco y alterado. Las diferencias, que obviamente existen, se refieren al grado de industrialización más que a su contenido. La modificación más significativa en el ámbito industrial ha sido la introducida recientemente por los esquemas neoliberales en el Cono Sur, apoyándose en una alianza social significativamente más restringida que la que convergía en el ejercicio del poder en el modelo precedente.

La perspectiva política desde la cual se formulan estas reflexiones sobre “nueva industrialización” incluye la ampliación de las alianzas sociales que sustentaban el patrón industrial precedente y el desplazamiento del centro de gravedad de las mismas, hacia los sectores sociales mayoritarios. Esta formulación tiene un propósito eminentemente metodológico.

Se busca explicitar el hecho de que la materialización de las reflexiones que se exponen, trascienden el ámbito de las posibilidades que, en ausencia de modificaciones en la base social de sustentación, ofrece la política económica convencional.

En esta definición metodológica subyace, sin embargo, la convicción de que, como respuesta al desafío que plantea el carácter excluyente en lo político, social y económico de las concepciones neoliberales, resulta verosímil que emerjan coaliciones capaces de articular objetivos que anteriormente inspiraban a movimientos sociales diferentes y a veces contradictorios. El cuestionamiento peyorativo de los “nacionalismos parroquiales” y de los “excesos de la democracia”, la sustitución de los valores de equidad y solidaridad por los veredictos inapelables del mercado y la pretensión de remplazar la visión integral del hombre por la “científica” racionalidad del *homo-economicus* podrían generar, como respuesta, diversas aproximaciones a la articulación entre lo nacional, lo popular y lo democrático.

El grado de realismo o pertinencia que incorpora esta reflexión puede ser mejor juzgado, en los casos nacionales. En los países en que actualmente se instrumentan las concepciones neoliberales, la reflexión sobre “nueva industrialización” se inserta en el debate sobre el contenido de convocatorias opcionales. En los países donde emergen nuevas fuerzas que remplazan a sectores sociales minoritarios y a regímenes políticos excluyentes, esta temática está más cerca de la discusión sobre las opciones estratégicas de gobierno. Finalmente, en el caso de la mayor parte de los países de la región, donde coexiste una situación política fluida, con el desafío de la reconversión industrial, estos temas transitan por las esferas de gobierno y de la oposición, formando parte del debate sobre las opciones nacionales de desarrollo. El que no se profundice respecto a las condiciones y restricciones externas no implica que se subestime su importancia. Se parte de la base de que no sólo se conocen sino que, además, estarán inexorablemente presentes. La experiencia muestra, sin embargo, que la efectividad de su acción inhibitoria está determinada, entre otros factores, por la coherencia y decisión con que actúan las fuerzas que favorecen la transformación de la sociedad.

El hecho de que el objetivo de la “eficiencia” ocupe un lugar central en la propuesta de la “utopía manchesteriana” y también en la que podría denominarse “utopía japonesa” y que, simultáneamente, aparezca en una posición elevada en las propuestas de política industrial en los países socialistas y que recurrentemente sea la justificación que aducen los mo-

delos neoliberales en la América Latina, que constituyen una versión precursora y subdesarrollada de la "utopía manchesteriana", conduce a pensar que, o bien se está hablando de "eficiencias" con un contenido y connotación diferente u, opcionalmente, se estaría asistiendo a la llamada convergencia de sistemas, respecto a la cual los antecedentes disponibles mostrarían, a nuestro juicio, una escasa vigencia. Por consiguiente, se debe concluir que para dar especificidad a una propuesta de industrialización se requiere, en primer lugar, precisar el concepto de eficiencia que servirá de hilo conductor para el desarrollo del contenido de la misma.

El concepto de eficiencia al que se hace referencia en esta formulación es el siguiente: la industrialización será "eficiente" en la medida en que contribuya al logro de dos objetivos principales: *crecimiento y creatividad*; se podrá afirmar que se está construyendo una estructura productiva eficiente en la medida en que se generen condiciones para alcanzar un ritmo de crecimiento elevado y sostenido y que en el curso de ese proceso se desarrolle la creatividad individual y colectiva.

La inclusión de la creatividad como componente esencial de la eficiencia es un requisito funcional y específico de la perspectiva política enunciada anteriormente. En efecto, si la superación de las carencias mayoritarias no fuesen asumidas como objetivo real, bastaría el trasplante de productos, técnicas, modos de organización, patrones alimentarios, esquemas educacionales, de salud, habitación, comunicación y recreación. La experiencia ha demostrado en la América Latina que el crecimiento es compatible con la ausencia de creatividad. Sólo que en ese caso sacrifica una proporción elevada de la población cuyas aspiraciones se postergan por medio de la incomunicación y, si ésta no basta, de la coerción. En el caso de algunos países de la América del Sur donde un conjunto complejo de factores favoreció una mayor integración social, la ausencia de creatividad, unida al "empate social", terminó por sacrificar el crecimiento y generar la crisis que condujo, en este caso a través de un camino diferente, a la solución coercitiva.

Es evidente, por ejemplo, que una alianza entre intermediarios financieros y fuerzas armadas que se proponen retrotraer un país a la condición pretérita de exportador de recursos naturales e importador de una "modernidad de escaparate", no requieren hacer hincapié en la dimensión creativa. Es más, lo que necesitan es erradicar aquellas expresiones de creatividad que podrían generar el cuestionamiento de un modelo carente de toda trascendencia. La importancia de la dimensión "creatividad" en el concepto de eficiencia que se adopta en el texto se nutre, por una parte,

de este desafío de superar carencias sociales acumuladas y, por otra, del fenómeno previamente señalado de la transición entre dos patrones tecnológicos que viven actualmente los países avanzados. Los microprocesadores, la ingeniería genética, el láser, la fibra óptica y las nuevas fuentes de energía están en la base de las ventajas comparativas del futuro, pero además constituyen la oportunidad de enfrentar por vías insospechadas problemas tan fundamentales como la educación masiva, la nutrición, la integración y desarrollo cultural, la descentralización de decisiones y la industrialización de la agricultura. La elevada proporción de población joven, flexible y ávida de conocimientos puede pasar a constituirse, en los países en que se modifique la composición y "densidad" del núcleo endógeno, en potencial favorable a la transformación progresista de la economía y la sociedad.

Desde la perspectiva de la alianza social que sustentaba la industrialización del capitalismo avanzado, la evolución industrial de la posguerra merecería el calificativo de eficiente, por su contenido de dinamismo y la creatividad reflejada en su capacidad de adaptación a los desafíos que enfrentaba y a las potencialidades de que disponía: la diversificación y diferenciación de productos respondía a la saturación alcanzada en los consumos esenciales, la carencia de recursos naturales inducía al desarrollo de una vasta gama de productos sintéticos, que a su vez aprovechaban el acceso a un petróleo barato y abundante y la mecanización y automatización creciente era la respuesta funcional al encarecimiento de la mano de obra y al fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

En el caso de la América Latina el "pecado" de la ausencia de creatividad no se limita a la reproducción de los patrones de consumo, tema destacado recientemente por Raúl Prebisch,⁴ sino en haber favorecido el trasplante trunco y alterado de la estructura productiva, encabezada por apéndices marginales de las empresas que encabezan la industria de los países avanzados, todo esto acompañado de una reproducción, frecuentemente simulada, de instancias y mecanismos institucionales de escasa vigencia real. La adopción del patrón de consumo originado preferentemente en los Estados Unidos es un "pecado" que la América Latina comparte con diferencias de intensidad y profundidad, con la Europa Occidental, el Japón y los países socialistas, los NIC (países no industrializados) del sudeste asiático y las populosas y lejanas sociedades de la India y China; se trata, en realidad, de un "pecado cósmico".

La instrumentación de los esquemas neoliberales en algunos países de

⁴ Véanse diversos artículos de R. Prebisch en la *Revista de la CEPAL*, en 1979-1980-1981.

la América Latina aleja la realidad, más aún que en el modelo de industrialización precedente, de la concepción de eficiencia que sintetiza crecimiento y creatividad. Las transformaciones políticas, sociales y productivas que lo acompañan, erosionan simultáneamente las bases para la acumulación y la creatividad, individual y colectiva. Pero esto no justifica olvidar ni minimizar las insuficiencias del modelo precedente. Es preciso, nutriéndose de las experiencias acumuladas en este itinerario, intentar avanzar en esta búsqueda hacia nuevas modalidades de industrialización.

En esta concepción de eficiencia que sintetiza crecimiento y creatividad, las dificultades teóricas y operativas se concentran en el último componente. El crecimiento, no obstante las evidentes dificultades para desencadenarlo y sostenerlo, es un fenómeno conocido y cuantificable. La creatividad, en cambio, se extiende y expresa en los ámbitos culturales, artísticos, políticos, científicos y productivos y, frecuentemente, se localiza en la intersección de diferentes planos.

Una expresión inequívoca de creatividad, desde la perspectiva de los sectores empresariales que encabezaban el proceso, sería la organización económica del Japón que sintetiza una cultura en que priman valores de autoridad, austeridad, lealtad, disciplina y espíritu de sacrificio, con una profunda voluntad política de afirmación nacional, que convierte la casi total carencia de recursos naturales en un desafío que orienta y estimula la aplicación del conocimiento científico, propio y ajeno, al ámbito material. Esa expresión de creatividad, que permite sintetizar cultura, política y economía, hace posible superar a las diferentes fuentes de inspiración tecnológica de que se nutre esa experiencia.

Por contraste, la aspiración difundida en algunos países avanzados y por parte de ciertos sectores, de reproducir la organización y los éxitos obtenidos por el Japón en el plano económico, lo que en estas páginas se ha denominado la "utopía japonesa", haciendo en alguna medida abstracción de su contenido de síntesis político-cultural, constituiría precisamente una expresión de insuficiente creatividad. Lo propio se aplicaría a la fantasía de reproducir en la América Latina los resultados económicos obtenidos en el decenio de los sesenta y comienzos de los setenta por los NIC del sudeste asiático.

Es indudable que de las experiencias del Japón y de sus discípulos menores del sudeste asiático pueden obtenerse valiosas enseñanzas parciales y específicas, tanto en aspectos productivos como institucionales, pero su reproducción implica la necesidad de adaptarlos al marco político, cultural y productivo de los países receptores de esas enseñanzas.

Constituirán expresiones de creatividad, acciones tan disímiles como el esfuerzo de conservación energética que se ha desencadenado en los países avanzados, la exploración espacial de las dos grandes potencias; la sustitución progresiva del flujo de personas por flujos de información; el esfuerzo de avanzar hacia un esquema de mayor descentralización económica y política en las sociedades socialistas. También son expresión de creatividad las alianzas políticas de movimientos y partidos heterogéneos que convergen en la búsqueda de formas más civilizadas de convivencia social en algunos países latinoamericanos en que persisten o se instauran regímenes excluyentes.

La creatividad puede entonces asociarse al establecimiento de fines sociales, a la profundización en la comprensión del hombre y de las relaciones sociales, así como del medio natural y de los procesos por medio de los cuales éste se transforma.⁵ Sin embargo, en el ámbito limitado de una reflexión sobre industrialización, la atención debería concentrarse en la discusión de algunos requisitos económico-institucionales de la creatividad y de su vinculación con el proceso de crecimiento.

El objetivo de crecimiento asociado al concepto de "eficiencia" se fundamenta en lo siguiente: en primer lugar, dada la magnitud de las carencias sociales acumuladas en los países de la América Latina, el crecimiento constituye un requisito importante para contribuir a neutralizar las mismas. A esta fundamentación de carácter ético-político se asocia la convicción de que el crecimiento es requisito para el desarrollo de la creatividad. En la medida en que el aparato productivo se expande es posible que se transforme y que se busquen soluciones propias, se incorporen nuevos productos, procesos, técnicas y nuevas formas de organizaciones de la producción y el trabajo. Esto no quiere decir que todo crecimiento contribuya al desarrollo de la creatividad. Es más, en la América Latina se han observado periodos importantes de crecimiento de diversos países de la región que no han tenido como característica contribuir precisamente al desarrollo de la creatividad local. Se puede lograr crecimiento sin que se acompañe de la creatividad, pero lo que se busca destacar es que para el desarrollo de la creatividad es necesario el crecimiento. El crecimiento es condición necesaria para la creatividad, pero no suficiente. Si en la América Latina se han visto periodos de crecimiento rápido sin una correlación con la creatividad es porque el contenido de ese crecimiento, los agentes que han ejercido el liderazgo, las vinculaciones entre esos

⁵ Véase, C. Furtado, *Creatividade e Dependencia Na Civilização Industrial*, Paz e Terra, São Paulo, Brasil, 1978.

agentes y el resto de la sociedad eran tales que podía darse el crecimiento sin que se requiriese desencadenar el proceso creativo.

Pueden tenerse periodos de rápido crecimiento sin creatividad, asociados al *boom* del mercado internacional, a la explotación intensiva de un recurso natural escaso, a la explotación de una mano de obra dócil y abundante, o a un influjo circunstancial de recursos de capital externo; pero ninguna de estas fuentes, por sí solas, logra constituir un proceso de crecimiento autosostenido, en ausencia de la dimensión creativa.

En cambio, en todos los crecimientos espasmódicos asociados a algunos de los factores circunstanciales previamente señalados, una vez que se agota esa causa unidimensional y que explica esa onda de rápido crecimiento la situación vuelve a su estado inicial y, en ausencia de algunos de estos factores circunstanciales cuya vigencia económica o política suele ser efímera, la perspectiva de crecimiento desaparece.

Esta concepción de eficiencia difiere entonces radicalmente de aquella que constituye el núcleo central del razonamiento de los modelos neoliberales que se aplican actualmente en la América Latina. El criterio de eficiencia que inspira esos modelos tiene un carácter estrictamente microeconómico, de corto plazo y hace abstracción de las consideraciones de carácter social. En efecto, en esa perspectiva es eficiente aquella industria capaz de competir, actualmente, en los mercados internacionales, independientemente de cuáles sean las consecuencias que la aplicación de ese criterio tenga para efecto del crecimiento económico en su conjunto, para el nivel de bienestar de la población, el grado de equidad o para el grado de autonomía interna en las decisiones correspondientes. Si ese criterio conduce a eliminar una parte importante de la industria y permite exclusivamente la sobrevivencia de aquellos rubros basados en recursos naturales generosos, o bien en el hecho de que dadas las características físicas del producto resulta incosteable su importación, es algo que no afecta la vigencia del criterio. La tesis central es que, independientemente de cuáles sean los efectos negativos que provoque la aplicación de este criterio en el corto plazo, los que en todo caso se neutralizan mediante la coerción, a mediano plazo se estará gestando una estructura productiva que finalmente logrará resultados exitosos que terminarán difundiéndose en el conjunto de la sociedad.

Hace abstracción este criterio no sólo de la dimensión social sino además del hecho de que el factor determinante para la competitividad internacional a largo plazo, es, precisamente, el proceso de aprendizaje, incluso si éste se refiere al procesamiento de recursos naturales; máxime

si en éstos no se incluyen recursos de carácter estratégico o de escasez mundial tan elevada que los precios tiendan al menos por un tiempo a compensar la carencia de competencia técnica en otros ámbitos de la actividad productiva del país.

Ahora bien, una de las actividades que resultan fuertemente dañadas con la aplicación de este criterio son precisamente las de investigación, reflexión, capacitación y la búsqueda de soluciones originales a los problemas propios, ya que se trata de actividades que en el corto plazo tienen, evidentemente, una rentabilidad menor que la que proporciona, por ejemplo, la actividad de importación de los bienes que el país ya no estará en condiciones de producir "eficientemente" de acuerdo con la aplicación de este criterio y de todas las expresiones de "modernidad" a las cuales aún no se tiene acceso. Esto desalentará el conjunto de actividades que sustentan la creatividad y sacrificará durante un plazo prolongado la satisfacción de las carencias acumuladas en el curso del modelo precedente.

La concepción de eficiencia que aquí se propone conduce a un proceso de modernización que busca tener acceso a los avances mundiales de la ciencia y la tecnología para incorporarlos creadoramente en el acervo nacional con vistas a lograr una asimilación real y el posterior enriquecimiento, y se apoya en la voluntad política de alcanzar un ritmo elevado de crecimiento que refuerce la búsqueda de la equidad. Elemento central de esta reflexión es la calificación masiva de la mano de obra, objetivo y al mismo tiempo requisito de su materialización.

El criterio alternativo de la inserción pasiva en la economía internacional, funcional a las carencias y potencialidades de los países avanzados, también es "modernizante". La diferencia reside en que en este último caso es una "modernidad" que se transplanta físicamente al territorio, pero no se incorpora al acervo nacional, ni mucho menos permite que se enriquezca ni que favorezca el desencadenamiento de las capacidades innovadoras locales. Es aquélla una "modernidad" ajena, alienante y cuyo ritmo de obsolescencia está determinado por criterios y agentes desconocidos, lejanos y frecuentemente divergentes al interés nacional. Frente a esta "modernidad" de escaparate, se propone la opción que convierta a la población latinoamericana en sujeto creador y factor determinante de su destino. Tampoco resulta atractiva la opción cándida, escapista y bucólica del repudio al progreso técnico y de vuelta a una purificadora naturaleza, planteamiento que por razones comprensibles encuentra acogida en países cuyo nivel de satisfacciones básicas y suntuarias es elevado.

Lo anterior no implica desconocer la importancia de los problemas del

medio ambiente, pero se considera que es preciso ubicarlos con sensatez en un marco que jerarquice las carencias esenciales de la población y que reconozca como problema fundamental el desarrollo de las potencialidades creadoras internas, que será lo único capaz de enfrentar, entre otros muchos, los temas vinculados al equilibrio ecológico.

En esta perspectiva queda claro que las opciones estratégicas no son, como se sostiene a veces falazmente, fomentar las exportaciones *versus* sustituir las importaciones. Las opciones reales son muy diferentes: constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológica que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional *versus* delegar en agentes externos la responsabilidad de definir la estructura productiva presente y futura del país. Por esta última vía sólo se exportarán 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" 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 permiten dar profundidad y solidez a la presencia en los mercados internacionales.

El criterio de eficiencia propuesto reconoce la fragilidad de la industria heredada, pero otorga una prioridad elevada a su restructuración, articulación interna y progresivo fortalecimiento. El modelo opcional de inserción pasiva, parte de la comprobación de la fragilidad de la industria existente, pero postula la adopción de medidas que enfrentan este problema por la vía de aniquilar, en los hechos, al sector industrial.

De lo anterior se desprendería que para enfrentar en sus raíces el carácter trunco y alterado del patrón industrial vigente en los países de la América Latina es preciso concentrar la atención en los factores endógenos y, en particular, en el núcleo de agentes internos que asumen la responsabilidad por la concepción e instrumentación de la propuesta estratégica.

Esa es la concepción a partir de la cual países con diferentes sistemas sociales, como Suecia, Noruega, Dinamarca, Rumania, Finlandia, Yugos-

lavia, Bulgaria y Hungría y con mercados internos significativamente menores que los países grandes y las distintas agrupaciones regionales de la América Latina, hayan alcanzado niveles de excelencia internacional en equipos y tecnología que, en ciertos casos, se vinculan directamente con el procesamiento de recursos, que constituían previamente la base de sus exportaciones.

Estas son implícitamente las consideraciones que inspiran a los gobiernos de los países desarrollados en los generosos y subsidiados programas de apoyo al desarrollo tecnológico de los campos electrónicos, telecomunicaciones, ingeniería genética, energía nuclear, energías no convencionales y todos aquellos a los que se atribuye una función estratégica en el futuro. Son estos actos de "voluntarismo" e "intervencionismo estatal" los que determinarán las "ventajas comparativas" de los países en el cuadro futuro de relaciones económicas internacionales.

VI. SOBRE LAS ALIANZAS SOCIALES PORTADORAS DE LA "NUEVA INDUSTRIALIZACIÓN"

La heterogeneidad que se observa en la América Latina en el ámbito de la estructura productiva es un reflejo pálido de la diversidad y acentuada especificidad que caracteriza las formaciones sociales y los regímenes políticos de los países de la América Latina. La reflexión sobre la base social de sustentación de propuestas de industrialización, articuladas en torno de una concepción de eficiencia, como la descrita, requeriría en rigor una tipología con un número de categorías equivalente al número de países; esto en la medida en que se aspire a trascender el contenido de formulaciones del tipo: "la propuesta requiere el apoyo de los trabajadores de la ciudad y el campo".

A pesar de las notables similitudes que se observan en los sistemas industriales del Brasil y México (concentración del ingreso, gravitación del sector público, liderazgo de las ET en el sector industrial, estructura sectorial), existen profundos contrastes en las respectivas formaciones sociales y regímenes políticos, asimetría que se reproduce, con intensidad comparable, en los casos de Colombia-Venezuela, Perú-Chile o Nicaragua-Honduras.

Los casos de Brasil-México, recurrentemente mencionados en el análisis de las estructuras industriales, ilustran bien la importancia de considerar la especificidad de los procesos históricos que han conducido a gestar las formaciones sociales y los regímenes políticos respectivos. En el

caso de México, la dimensión "popular" latente en el régimen político refleja el hecho básico de que el Estado mexicano emerge de una revolución. En el caso del Brasil, en cambio, la exclusión relativa de los actores "populares" ha sido una constante de su desarrollo histórico. La dimensión "nacional" en México se origina y expresa una experiencia histórica traumática, que además se proyecta al futuro con plena vigencia y verosimilitud. En el Brasil esta dimensión "nacional", que encuentra múltiples y valiosas expresiones en el ámbito cultural y productivo, refleja no sólo un patrimonio histórico común sino que, además, un acto de voluntarismo que expresa más una aspiración de la cúpula dirigente de afirmar su presencia en la escena internacional, que la aprensión fundada por las acechanzas externas.

Este esquemático, y seguramente discutible contrapunto, sugiere cuán diferentes pueden ser los itinerarios políticos a través de los cuales se podría transitar desde la situación actual hacia la formación de una base social de sustentación para la "nueva industrialización" en los distintos países, independientemente del grado de similitud de las estructuras industriales presentes. El rasgo central de la "nueva industrialización" es la articulación en torno de un "núcleo endógeno" y esto debe reflejarse diáfananamente en la base social de sustentación. El centro de gravedad de ésta debe localizarse en movimientos, agrupaciones o partidos, susceptibles de asumir un compromiso estratégico con la dignidad nacional, la superación de las carencias sociales heredadas, el desarrollo de las potencialidades creativas de la población y la soberanía en el uso de sus recursos naturales. La historia muestra que la solidez de los avances que se logran con el esfuerzo interno es significativamente mayor que los que, circunstancialmente, se obtienen a cambio de concesiones en la autonomía. Al caracterizar la industrialización latinoamericana queda en evidencia la precariedad del liderazgo ejercido por el empresariado industrial nacional, sector social que en los países de capitalismo avanzado desempeñara exitosamente esa función.

Este hecho básico no excluye al componente de ese sector que persiste en su vocación industrial, como parte de la base social de sustentación requerida para la "nueva industrialización"; pero indudablemente, la inhibe a desempeñar una función hegemónica.

Esta especificidad de la industrialización latinoamericana tal vez explique el papel destacado que en algunos países de la región ha cumplido, en la conducción del modelo industrial, la burocracia empresarial pública, tanto civil como militar. La importancia del componente civil en

casos como los del Brasil y México del componente militar, como elemento a veces marginal de las instituciones armadas, en la Argentina, el Brasil y el Perú, es indiscutible. Una proporción elevada de las mayores empresas industriales de la región, aún excluyendo los servicios públicos, ha sido formada y administrada por esta burocracia empresarial pública (petróleo, siderurgia, minería, industria naval y petroquímica).

El hecho de que la participación de este sector social haya estado inserto en modelos cuya orientación difiere de la que se asocia a la "nueva industrialización" no debe conducir a omitir la dimensión "nacional" que, en general, caracterizó su presencia, y que se refleja en la erosión de sus posiciones con el ascenso de la corriente neoliberal, ni tampoco el hecho básico de que son portadores de una proporción elevada del acervo técnico con que se cuenta en la región.

Las consideraciones anteriores apuntan a señalar la importancia, para algunos países, de la incorporación de esos sectores en la base social de sustentación de la nueva industrialización, junto a la representación de los sectores laborales mayoritarios.

En los países en que propuestas de este tipo adquieren realidad al superarse regímenes políticamente excluyentes y donde el grado de industrialización previo era incipiente, la base social estará constituida por estas alianzas de amplio espectro social e ideológico que se han generado y probablemente continuarán desarrollándose como respuesta endógena a la arbitrariedad. Las elevadas expresiones de originalidad y creatividad, que se han evidenciado en el ámbito político, deberían poder reproducirse en el plano de la economía. El apoyo internacional, en un espectro ideológico similarmente amplio a estos procesos de transición entre la arbitrariedad y la convivencia civilizada, constituyen un factor importante de apoyo a la viabilidad política de estas propuestas.

Aun en los países industrialmente más avanzados de la región, el concepto de "centralidad obrera" es preciso contrastarlo con las especificidades de una realidad en que los campesinos que producen alimentos básicos deben desempeñar un papel significativo, donde los técnicos y científicos y las actividades de prestación de servicios constituyen componentes de creciente gravitación, en que más de la mitad de la población es "joven" y donde la marginalidad urbana constituye un componente no despreciable de la "modernidad" generada por el modelo industrial precedente. A esto se agregan las especificidades nacionales que incluyen desde partidos obreros "históricos", hasta instituciones militares y religiosas que se transforman, dividen y rearticulan.

Esta heterodoxa y fluida articulación de variadas vertientes ideológicas, que convergen en valorizar "lo nacional", comparten un compromiso e identificación con los sectores sociales donde se concentran las carencias acumuladas, y coinciden en la búsqueda de formas de organización política que favorezcan la permanencia de esta pluralidad, constituye el trasfondo político en que se puede ubicar, en el próximo decenio, la concepción en que se sustentan estas reflexiones sobre una "nueva industrialización".

En la necesaria profundización de estas reflexiones sobre "nueva industrialización", sería preciso abordar, entre muchos otros, dos temas que, junto a la base social de su sustentación, constituyen tal vez el núcleo central de una propuesta alternativa construida en torno de la perspectiva de crecimiento y creatividad: la estructura productiva y la articulación entre la planeación y el mercado o, en otras palabras, las expresiones institucionales del grado de descentralización de la economía y de la sociedad. Se estima que es en el ámbito nacional donde el tratamiento de esos temas puede ser más fértil.⁶

⁶ Un intento en esa dirección aparece en la referencia citada en la nota 3.

