



ILPES

DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento DE-42

CENTRO PERIFERIA E INDUSTRIALIZACION. VIGENCIA Y CAMBIOS
EN EL PENSAMIENTO Y POLITICAS DE LA CEPAL */

Aníbal Pinto

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, es una versión para comentarios preparada en noviembre 1980.

81-7-1532

A. Pinto
Diciembre de 1980
Sólo para comentarios

Centro-periferia e industrialización
Vigencia y cambios en el pensamiento y políticas de la CEPAL

¿Qué piensa la CEPAL sobre los problemas actuales del desarrollo de América Latina? ¿Hasta qué punto su ideario y sus derivaciones normativas han sido sobrepasados por los hechos? ¿Cuáles son sus criterios y posición frente a la intensa reactualización de los enfoques ortodoxos (incluso dentro del espectro neoclásico) y su aplicación en un amplio radio de la política económico-social?

Estas son preguntas que se vienen planteando desde hace tiempo en el medio regional y que se agregan a otras también pertinentes respecto a la traducción de las ideas generales a la vista de las diferencias inter-países o de grupos de ellos - asunto que no tocaremos en estas notas pero que tiene asimismo importancia primordial.

Frente a ellas, no faltan quienes perciben en la postura institucional una considerable ambigüedad; una suerte de actitud defensiva, concentrada de preferencia en el rechazo de las deformaciones o malentendidos respecto a lo que "realmente" ha sustentado la CEPAL, antes que en una reafirmación de sus tesis, adecuándolas, por cierto, a las nuevas realidades.

No es el caso de entrar a fondo en ese tema, expuesto a muchas apreciaciones subjetivas. Sin caer en lo apologético, conviene, sin embargo, tener en cuenta que las transformaciones radicales de este último tiempo, urbi et orbi, han conmovido los cimientos de las ideas establecidas y de las instituciones de todo orden. Sería iluso, pues, suponer que la CEPAL quedara al margen de ese fenómeno y ello ciertamente le impone un esfuerzo de readecuación crítica.

Parte de las notas que siguen fue preparada originalmente con un propósito similar, pero aquí ellas se han reformulado y ampliado a fin de encarar más directamente las interrogaciones levantadas al inicio, centralizando el examen en las concepciones y políticas sobre Centro-Periferia y la Industrialización, núcleos básicos del ideario cepalino.

Se trata, como es obvio, de sólo un breve bosquejo, susceptible de servir de base de discusión para una formulación acabada.

I. Consideraciones generales sobre el pensamiento de la CEPAL

1. La sola referencia al "pensamiento de la CEPAL" obliga a ciertos esclarecimientos del concepto, sobre todo porque puede entenderse en el sentido de que la institución ha consolidado un cuerpo de ideas, una suerte de capital "fijo" intelectual, sobre el cual se gira en la actividad cotidiana.

Esta perspectiva estática debe corregirse teniendo en cuenta que más bien se trata de un proceso, proyectado en el tiempo y en espacios determinados, que requiere necesariamente una continua depuración y renovación de aquel activo, sea porque la realidad o el mayor conocimiento descartan algunas ideas o las modifican profundamente, sea porque obligan a incorporar otras nuevas. De este modo, el cuerpo de ideas que constituye aquel "pensamiento de la CEPAL" está expuesto a una dinámica transformación de su nomenclatura, de la ponderación relativa de sus elementos y, en definitiva, del propio conjunto.

2. Si se examina con mayor atención ese fenómeno es posible distinguir dos fuerzas - estrechamente relacionadas, por lo general - que alimentan esa renovación.

Una de ellas proviene del desarrollo de las propias ideas, del ejercicio analítico, que va descubriendo nuevas vetas y relaciones. Así, por ejemplo, de los conceptos sobre Centro y Periferia, que en su origen están vinculados a la discusión sobre los respectivos papeles y consecuencias del ciclo económico, se transita a la comprensión y formulación de los contrastes y nexos estructurales - de carácter más permanente y fundamental - que ellos imponen entre esos dos universos y que se expresan, entre otros planos, en el de su distinto papel y vulnerabilidad frente a las fluctuaciones cíclicas.

Por otro lado, la mayor comprensión de los esqueletos y modos de funcionamiento de las economías periféricas dentro de ese contexto lleva lógicamente a los criterios y proposiciones sobre industrialización, planificación, financiamiento externo, integración y así sucesivamente.

La otra y entrelazada vertiente de cambio se origina en las mutaciones del cuadro histórico de referencia. Junto con irrumpir nuevas situaciones y problemas o/y modificarse la naturaleza de los preexistentes por las variaciones del escenario nacional o internacional, se torna necesario analizarlas a fin de incorporar al ideario institucional su interpretación y eventuales sugerencias normativas.

Valgan algunas ilustraciones sumarias al respecto. Como se sabe, el paso hacia una modalidad de crecimiento asentado principalmente en la producción para el mercado interno, a la vez que conformó otras pautas de relacionamiento exterior, con ciertas anomalías específicas (v.gr., el estrangulamiento exterior), se complicó con la aparición o incremento de problemas sociales como el de las periferias urbanas - que respondió a una variedad de factores (crecimiento demográfico y urbanización acelerada, por ejemplo) - la concentración del ingreso y la propiedad y la exclusión (relativa o absoluta) de cuotas importantes y variables de la población de los frutos del desarrollo productivo.

Asimismo, en tiempo recientes, el mayor acceso y dependencia de los mercados financieros privados implicó para muchos países un cambio substancial en las formas y niveles de endeudamiento, del mismo modo que irrumpieron las oportunidades e incógnitas de la llamada "apertura al exterior". En cada uno de éstos y de otros casos, la irrupción de problemas nuevos o la mutación de los precedentes exigió ajustes y ampliaciones de la preocupación institucional.

En otro plano podrían colocarse muchos planteamientos actuales que representan una adición neta al cuerpo central e "histórico". Nos referimos a los nuevos temas - algunos de creciente y vital importancia - como los relativos al medio ambiente, al empleo, a la condición de la mujer, a la cuestión científica y tecnológica, a la administración de los bienes

comunes de la humanidad (océanos, clima, etc.). En general, todos ellos - y su incorporación a la reflexión y praxis - responden a tomadas de conciencia en el ámbito internacional, que se han diseminado por los canales de las Naciones Unidas, sus agencias especializadas y las comisiones regionales.

En el juego de estos elementos de renovación parece haber períodos en que las ideas anticipan el movimiento de los hechos y otros en que son éstos los que se adelantan a la absorción intelectual, sobre todo cuando se trata de cambios abruptos y sustanciales. A vía de ejemplo, puede recordarse que las ideas sobre integración regional o planificación se anticiparon a las experiencias reales - incluso ayudaron a materializarlas. A la inversa, acontecimientos tan decisivos como la crisis petrolera todavía no han llegado a ser plenamente evaluados e incorporados al esquema conceptual prevaleciente.

Sea como sea y en relación a la cuestión analizada, lo cierto es que el "pensamiento de la CEPAL", por la ingerencia del triple proceso que examinábamos antes, se ha ido modificando en el curso de sus 30 años de existencia.

II. Las ideas-ejes

3. Sin embargo, esa renovación indudable y necesaria va de la mano con la conservación y vigencia de muchas de las ideas-fuerza sustentadas desde los albores de la actividad "cepalina".

Las relacionadas con el sistema Centro-Periferia y la Industrialización constituyen el núcleo básico y parece evidente que ellas identifican la imagen de la CEPAL dentro de la región y fuera de ella, para la opinión pública, la intelectualidad y los grupos de intereses. Sobra señalar que la figura e ideas del Dr. Raúl Prebisch constituyen elementos primordiales de esa cristalización.

Hay otros asuntos que también se asocian en ese respecto - como la integración latinoamericana, la planificación y el papel relevante del Estado, el papel suplementario y selectivo del financiamiento exterior - pero éstas, sin duda, son derivadas y funcionales respecto al binomio medular.

En otro orden de cosas - trascendiendo esas preocupaciones hasta sobrepasar el horizonte "desarrollista", pero ciertamente sin darle la espalda - desde hace unas dos décadas fue incorporándose progresivamente la temática social. Concentrada en el inicio en los aspectos relativos de la distribución del ingreso, y después a los emparentados del empleo o la pobreza crítica, extiende su abanico hasta abarcar campos más amplios. En este esfuerzo juega un papel "fundacional" don José Medina Echavarría y una falange de sociólogos que en cierto grado reproducen el fenómeno similar ocurrido con el Dr. Prebisch y sus equipos en los años inaugurales de la institución.

En resumen, el "cuerpo nuclear" del pensamiento y la acción "cepalinas" ha sido forjado y sigue constituido por las concepciones respecto al sistema Centro-Periferia, la Industrialización y la equidad social. Los componentes no han llegado aún a ser integrados plenamente, pero las elaboraciones sobre "estilos de desarrollo" esbozan el camino hacia ese objetivo.

De lo señalado hasta ahora se desprende una doble realidad de continuidad y cambio, elemento primordial para la comprensión y crítica del quehacer institucional y que representa el medio de resguardarlo tanto de la esclerosis como de la pérdida de su identidad.

4. Veamos ahora con mayor concreción, aunque en forma obligadamente limitada, cómo se plantea esa doble realidad en relación a las dos primeras concepciones básicas.^{1/} Siguiendo la línea de razonamiento anterior, parece útil identificar tentativamente los principales aspectos de transformación y permanencia en esos aspectos, teniendo como referencia el mutante escenario internacional y regional. En términos más concretos, cabe responder a la interrogación sobre la medida y forma en que la evolución del último tiempo ha cancelado, debilitado, alterado o/y

^{1/} La correspondiente al ámbito social escapa a nuestra competencia y sin duda reclama un análisis adecuado, tanto retrospectivo como actual, para lo cual ya se cuenta con un legado y aportes recientes de gran valor.

conservado la vigencia de las proposiciones-ejes sobre la naturaleza y funcionamiento del sistema Centro-Periferia y el papel de la Industrialización. En otras palabras - más directas - ¿hasta qué punto esas transformaciones han afectado la vigencia de la tesis "cepalina" al respecto?

III. La concepción Centro-Periferia y los nuevos escenarios

5. En lo que respecta al sistema Centro-Periferia, huelga insistir o detallar las profundas transformaciones en el período de postguerra y particularmente en la última década.^{2/} Si se concentra la atención en este lapso más próximo, abunda en circunstancias que bien pueden calificarse de inéditas. La "estanflación" en los países centrales es una de ellas (inflación y recesión acostumbraban viajar por senderos divergentes) y no lo es menos su coexistencia con la prosecución (hasta 1980, por lo menos) de la expansión del comercio mundial (y de las exportaciones periféricas) y de las corrientes financieras (principalmente hacia las propias economías industrializadas, pero también hacia el grupo de los llamados NICs - particularmente Brasil y México en América Latina). Bajo esta luz podría decirse que si la terapéutica keynesiana perdió prestigio y eficacia respecto a los países centrales, ha replanteado su vitalidad a escala internacional - a despecho de todos los inconvenientes actuales y potenciales del creciente endeudamiento.

^{2/} En lenguaje telegráfico y para dibujar el trasfondo bastaría recordar hechos como la descolonización extensiva, el crecimiento (y divisiones) de la esfera socialista, la recuperación, desarrollo e integración de los países centrales y la pérdida de posición relativa del "centro cíclico principal" (Estados Unidos); la diversificación notable del universo periférico, sea por sus escalas de progreso relativo, sea por el control de recursos claves, como el petróleo; la irrupción en el mercado mundial de exportaciones industriales de algunas economías de esa esfera; la creciente internacionalización o interdependencia (particularmente entre los países industrializados) y el papel dominante que juegan en ella las empresas transnacionales.

Subrayemos de paso otro hecho cardinal - y estrechamente vinculado a los anteriores - como es la "apertura al exterior" de Estados Unidos. La duplicación del coeficiente de importación - PNB de una economía de ese tamaño y los caudales financieros concomitantes han creado una situación que contrarió los augurios de postguerra - incluidos los de la CEPAL, preocupada en ese tiempo de las eventuales (y sin duda reales) consecuencias del desplazamiento del "centro cíclico" principal desde Gran Bretaña a Estados Unidos.^{3/}

Vale la pena, entonces, repetir la pregunta: ¿en qué medida esos cambios cualitativos han conmovido lo esencial de las ideas-eje sobre el sistema Centro-Periferia?

Desde luego, parece evidente que sigue habiendo centro y periferia en la constelación mundial, diferenciados por sus estructuras internas y por el carácter y consecuencias de su relacionamiento.

A pesar de todos los cambios y progresos en la contextura productiva de nuestros países - a los que nos referiremos en seguida - ellos continúan inscritos en el esquema de división internacional como productores de bienes primarios, que aún representan alrededor del 80% de sus exportaciones, que, por lo demás, han reducido sensiblemente en participación en el comercio mundial. De allí, deriva la que se ha llamado asimetría estructural de las pautas de exportación y de importación (en la cual pesan decisivamente - cuantitativa o cualitativamente - los bienes industriales), disociación que por cierto no se manifiesta en las respectivas de las economías centrales.

Como es evidente, esa realidad se plantea con perfiles propios en cada país, a la vez que no podrían subestimarse los avances logrados en la exportación de manufacturas y en la diversificación de las primarias.

^{3/} La apertura al exterior de Estados Unidos significó en 1978 un incremento del orden de 35 000 millones de dólares, esto es alrededor del 3% del comercio mundial en 1978. (Véase estudio de la División de Comercio Exterior.)

Sin embargo, aquellas características básicas continúan exponiendo a la región a desequilibrios recurrentes de sus cuentas exteriores, al comportamiento errático de la demanda y los precios de sus producciones primarias, a la evolución mezquina de los términos de intercambio y a las restricciones de nuevas y viejas modalidades de proteccionismo en las economías centrales.

Evidentemente, el alza del petróleo - que sólo benefició a un número reducido de economías regionales - y el de otros productos primarios a comienzos de la década de los años 70 hicieron pensar a muchos que se había abierto un futuro de mejoramiento sostenido de los términos de intercambio para la periferia. La persistencia de la "estanflación" y el rebrote de los expedientes proteccionistas en las economías centrales han enfriado esas expectativas - aunque esto no supone negar su dosis de validez.

Por otro lado, no parecen haberse modificado mayormente otros reflejos de la particular vinculación de América Latina en el complejo de las economías centrales. La supeditación tecnológica es uno de ellos y las más durable, aunque también en este campo pueden vislumbrarse progresos, particularmente en los países donde avanzó más el proceso de diversificación productiva.

Asimismo, el flujo de inversiones directas - que habitualmente se considera un mecanismo primordial para la difusión del progreso técnico - ha continuado centralizándose en las economías industrializadas,^{5/} contribuyendo a acentuar la "brecha de productividad" establecida por las dispares posibilidades de acumulación e innovación de los dos universos.

A estos elementos se agregan otros que inciden también seriamente sobre su vulnerabilidad y dependencia respecto al exterior.

Tal es el caso de sus relaciones financieras, aunque la mayoría de los países ha profitado de la extraordinaria liquidez de los últimos años,

^{5/} En el hecho, entre mediados de los años 60 (1967) y de los años 70 (1975), la inversión directa acumulada subió de unos 70 000 millones de dólares a 186 500 mil millones en los países desarrollados y de 18 400 a 37 600 en América Latina (10.7 del total en 1975) de los cuales la mitad se radió en Brasil y México, CÉPAL/CET, op.cit.

que les ha permitido hacer frente a sus exigencias coyunturales. Pero esto, como bien se sabe, ha tenido como contrapartida el sostenido - y a veces inusitado - incremento de su posición deudora y de los servicios que ello significa.

Sin perjuicio de estas realidades patentes, es primordial tener en cuenta que la persistencia de la modalidad pretérita de inserción - como la denominó en otro tiempo el Dr. Prebisch - se plantea con respecto a una economía regional que se ha transformado substancialmente. Si bien es cierto que esta afirmación tiene muy distintos grados de validez para los diferentes países, parece evidente que esa mutación engloba a muchos de ellos y a la gran mayoría de la población latinoamericana.

Ello se debe, como es obvio, a las consecuencias estructurales del "desarrollo hacia adentro" y particularmente de los avances de la industrialización. De este modo, por la vía de la movilización y reasignación de recursos humanos y materiales con miras a satisfacer y robustecer el mercado interno, la demanda exterior dejó de constituir el factor abrumadoramente dominante de dinamismo y cambio, sin que ella, por cierto, perdiera su significación estratégica y a menudo decisiva para el crecimiento y estabilidad de los sistemas productivos. Todo esto, reiteramos, está graduado por las situaciones particulares de cada país en cuanto a su diversificación productiva y significación de los mercados domésticos.

Para fundamentar lo sostenido basta recordar lo relevado en distintos documentos de la CEPAL sobre la "mayor capacidad de defensa de la región frente a las contingencias exteriores que se ha evidenciado en los dos últimos tiempos".^{6/}

En pocas palabras: las economías latinoamericanas continúan "siendo periferia" en el esquema de división internacional, pero ya no son las mismas - estructuralmente - del tiempo de "crecimiento hacia afuera", aunque no por ello puedan ser consideradas como desarrolladas en el sentido estructural del término o por comparación con las de los centros.

^{6/} Véase, Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, en el XVII Período de Sesiones de la CEPAL, Guatemala, abril-mayo 1977.

La sensible diversificación de la pauta de las exportaciones, tanto respecto a las de origen primario como a la aparición de bienes industriales y semi-manufacturados a que se hizo referencia, deriva fundamentalmente de lo anterior, esto es, de la diversificación de la estructura interna promovida por la industrialización y sus elementos colaterales - intervención del Estado, progreso de la tecnocracia pública y del empresariado privado, establecimiento de infraestructuras propicias, etc.

Convendría hacer una referencia final a la gravitación de las empresas internacionales, tema que ha adquirido una gran relevancia y actualidad en este contexto.

Aparte de otros elementos - como las relaciones con la industrialización, que se tocarán más adelante - parece evidente que ellas han reforzado la presencia de los Centros en la Periferia y particularmente en la región. De un modo distinto, sin duda, a los ejemplares del pasado (o todavía presentes en algunos países), radicados en las actividades primarias de exportación y en los servicios públicos, pero con una irradiación e influencia quizás más comprensiva.

Para el asunto que tratamos ahora interesan sobre todo dos cosas emparentadas.

De un lado, la "extrajerización" de una parte mayor y más diversificada de los activos productivos, que se concentra en las líneas más dinámicas del espectro industrial-servicios y que constituye un segmento principal del sector o estrato moderno. Sin olvidar ni menospreciar la variedad de combinaciones con las empresas públicas y privadas nacionales que han surgido en el último tiempo en algunos países - particularmente en Brasil, México y Venezuela - no es menos cierto que esa presencia envuelve diferentes grados y modalidades de supeditación a decisiones que se toman en el exterior y que pueden limitar o contradecir las directivas de las políticas económicas nacionales.

Por otra parte, interesa destacar la llamativa y problemática asimetría entre los reclamos directos (servicios del capital) e indirectos (aumento de ingresos y demanda de importaciones) que hacen gravitar sobre los

balances de pagos y sus contribuciones al flujo de exportaciones, que si bien han crecido en algunos países, son todavía escasas y reticentes - aunque, reiteramos, muy significativas para el proceso de industrialización substitutiva strictu-sensu o "anticipatoria".^{7/}

Dicho de otra manera: si bien su aporte a la diversificación de las estructuras productivas ha sido notoria - sin entrar a calificar la naturaleza de los bienes generados - no es menos efectivo que ese fenómeno no ha llegado a modificar sensiblemente las modalidades de inserción en la economía internacional que caracterizan a nuestros países.

Por último, el gradual acceso al crédito provisto por la banca internacional privada ha introducido un nuevo y riesgoso factor en el cuadro del endeudamiento exterior, que ha sido por demás identificado en la documentación sobre el asunto. Bastaría agregar que la mayor parte de las relaciones claves (PBI-deuda externa, "ahorro exterior"-ahorro externo, servicios de la deuda-valor de las exportaciones, etc.) se han deteriorado más allá de todo lo que se consideraba prudente o causa de preocupación en el análisis de un decenio atrás.

Vigencia esencial del concepto Centro-Periferia

Volviendo sobre la pregunta antes planteada, podrían resumirse así los argumentos respecto a la actualidad de los conceptos cepalinos sobre el sistema Centro-Periferia.

- Continúa vigente el "esquema pretérito" de división internacional del trabajo y los principales cambios ocurridos en este respecto han sido posibles en lo esencial a causa de las transformaciones promovidas por el "desarrollo hacia adentro" y su nervio motor, la industrialización, y en la medida que estos fenómenos han tomado cuerpo.
- La supervivencia de aquel patrón y los contrastes estructurales entre las economías de los Centros y de la Periferia siguen exponiendo a esta última a una subordinación considerable respecto a la dinámica y fluctuaciones de los primeros. Asimismo, la

^{7/} Véase análisis de estos conceptos en el Estudio Económico de América Latina, 1978, Tercera Parte.

evolución negativa o mediocre de los términos de intercambio es testimonio de que los frutos de la mayor y creciente productividad de las economías industrializadas no son compartidos equitativamente con los países de la periferia (exceptuados los exportadores de petróleo).

- A pesar del incremento de sus exportaciones y del flujo de préstamos de la banca internacional privada (derivado en alto grado de los excedentes petroleros), las economías regionales afrontan recurrentes dificultades para financiar un nivel adecuado de importaciones, en lo cual gravita con particular relieve el costoso servicio de los créditos e inversiones extranjeras.
- Por éstas y otras circunstancias sobresalientes - que se presentan o combinan de muy diferente manera en cada economía regional - mantiene plena actualidad la postulación original de la institución en el sentido de superar aquel esquema de inserción, recurriendo y asociando para ello una variedad de objetivos - diversificación de la nomenclatura exportadora e "industrialización" de la misma apoyada en su desarrollo interno; promoción de la integración regional para darle al proceso una base más sólida y "auto-sustentada"; orientación racional y previsoras de los ajustes apropiados por medio de una planificación flexible y eficaz, y así para adelante.

IV. La industrialización: el protagonista controvertido

"Los resultados de la industrialización dependiente en América Latina pueden apreciarse debidamente si se consideran sus principales rasgos diferenciales con respecto a la que tuvo lugar en los centros. Así, la expansión industrial que se materializó en los países de esta región, además de:

- no constituir un proceso autónomo,
- no ha conducido a toda la economía hacia niveles considerablemente más altos de crecimiento y acumulación,
- no ha significado una transformación relevante de la capacidad de creación científica y tecnológica,
- no ha cambiado significativamente los módulos del comercio exterior,
- no ha constituido un factor generador de empleo productivo para la mayoría de la población,
- no se integró en un proceso interdependiente de transformación con el sector agropecuario, y
- sí ha significado un canal constante de apropiación por parte de los centros de valor creado en la región".1/

La cita del epigrafe - obra de un distinguido economista sudamericano, de inclinación fácilmente deducible - es un testimonio elocuente de la visión crítica que fue tomando pie en círculos que en el pasado y en principio estaban comprometidos con el proceso de industrialización regional.

1/ Los subrayados son nuestros.

Sería fácil encontrar testimonios tanto o más negativos en una trinchera opuesta, aunque los fundamentos de la censura serían evidentemente muy distintos. Altos costos, falta de competencia, ventajas comparativas, protección excesiva, intervención estatal desmedida, violación de las reglas del mercado, desprecio de la "soberanía del consumidor", etc., predominarían en el muestrario de vicios u errores.

Entre los dos fuegos ha quedado arrinconada y a la defensiva la visión a la vez positiva y crítica que está sobradamente de manifiesto en la literatura de la CEPAL.^{1/}

Pero no es ésta la oportunidad para ensayar una confrontación de estas posturas a la luz de la experiencia latinoamericana, la pasada o la actual. En cambio interesa preguntarse, primero, cuáles son las razones del indudable reflujo que ha sufrido la que en otro tiempo llegó a calificarse - con asentimiento o reprobación - como "mística de la industrialización". Esa mutación de actitudes fue gestándose paulatinamente, hasta configurar un nuevo cuadro que puede apreciarse a la vista de la relegación del tema en los documentos oficiales e internacionales a un lugar muy secundario y que contrasta

^{1/} Véase, Cuadernos de la CEPAL, Problema de la industrialización en América Latina, Nº 14, 1977.

con la jerarquía que se le asignaba en las primeras décadas de postcrisis.

El deterioro de la imagen en los centros

Aunque no le asignemos un lugar predominante, parece cierto que en esto, como en tantas otras cosas, ha tenido una influencia significativa la batería de críticas del más diverso orden y orígenes que ha sido empleada en las propias economías desarrolladas para desgastar la idea de la industrialización como símbolo y agente del progreso económico. Si esto ocurre allí donde el fenómeno alcanzó sus éxitos más impresionantes, no es raro que una parte apreciable de la intelligentzia latinoamericana - vinculada ideológicamente a la misma que antaño abrazó sin reservas aquel concepto - haya ido asimilando esa reversión, tanto más cuando va reproduciéndose a florando muchos de los problemas que allá resaltan, en el cuadro incipiente y desarticulado de la modernización regional.

Soslayando la frondosa literatura sobre el tema, basta tener en cuenta que la imagen triunfalista - aunque conflictiva - del pasado ha sido reemplazada en los centros por otra en que predominan referencias al deterioro ecológico, al consumismo "cosificador", a la enajenación laboral y a otros fenómenos bien conocidos. No está de más agregar que esa reconsideración también se ha extendido - si bien con menor agudeza - a la esfera socialista desarrollada, donde afloran preocupaciones y reservas parecidas. Las grandes metas fabriles de los planes quinquenales parecen haber perdido la capacidad de convocación social que tuvieron otrora y poco se oye hablar de aquellos prototipos del hombre nuevo "a la Stajanov".

Pero estas circunstancias, a nuestro juicio, más que descalificar el significado histórico de la industrialización - que está muy lejos de haberse agotado, incluso, desde luego, en los países centrales 1/ -

1/ La sensible evolución hacia el creciente papel dinámico y estratégico de los servicios en la economía desarrollada no descalifica esa suposición dado el papel todavía dominante del "complejo industrial" en que se asienta.

refleja la crisis más profunda y multidimensional de un "viejo orden" en declinio que no encuentra adecuado reemplazo. Por esta cuestión evidentemente rebasa los propósitos de estas notas y la competencia del autor 1/

Hipótesis sobre las raíces internas de la crítica

Volvamos, entonces, al escenario latinoamericano para aventurar algunas hipótesis sobre las raíces de aquella mutación de perspectivas.

Sin pretender jugar con el recurso dialéctico, bien podría apuntarse de inicio que tanto el discurso radical como el ortodoxo descansan en argumentos de peso, ^{via} muchos refrendados empíricamente. Ellos, como se señaló, no estuvieron ausentes de la reflexión cepalina, 2/ y menos aún desmienten la vigencia del proceso, como habrá oportunidad de sostenerlo en la parte final de esta sección.

Pero dejando de lado una consideración de las críticas de referencia, nos encaminaremos hacia la identificación de algunos elementos que se disciernen en su trasfondo, particularmente en los que gravitan en la evaluación de círculos que son (o eran) más afines al ideario de la CEPAL. La postura y alternativa ortodoxa será examinada más adelante.

-
- 1/ Sobre el tema pueden consultarse con provecho con últimos trabajos de don José Medina Echavarría, en la antología preparada por Adolfo Gurrieri y publicada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- 2/ En el último trabajo teórico-empírico sobre la materia - que desgraciadamente se remonta a mediados de los años 60 - y refiriéndose a las críticas sobre la política de industrialización, se reconoce que ella "condujo, en general, a una absorción insuficiente de la fuerza de trabajo y en una estructura del mercado escasamente competitiva y con costos de producción elevados, manteniendo al mismo tiempo una distribución del ingreso extremadamente dispareja". Sin embargo, frente a esa realidad, "no parece objetivo tratar de reescribir la historia y examinar teóricamente la viabilidad de otro modelo de desarrollo, basado en parámetros totalmente distintos, como por ejemplo, estructuras de propiedad de distribución del producto menos desigual y de los cuales se derivaron condiciones de mercado enteramente distintas, que, a la vez, alterasen profundamente la composición del aparato productivo y, en última instancia, implicasen funciones generales de producción (aprovechamiento del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", trabajo dirigido por María de Conceição Tavares, CEPAL, Boletín Económico de América Latina, marzo 1964.

Comencemos por destacar ciertos aspectos de importancia en lo que se refiere a la experiencia latinoamericana.

Por de pronto, que escalados los primeros peldaños de la industrialización substitutiva strictu-sensu,^{1/} los países enfrentaron obstáculos mucho mayores para la prosecución del proceso, a causa de una constelación de elementos que gravitaron con mayor o menor fuerza según fueran las situaciones particulares y la fase del mismo. Estrechez de los mercados nacionales, niveles y distribución del ingreso, dificultades de financiamiento, interno y externo, exigencias tecnológicas, discontinuidades inter e intra-sectoriales, insuficiencia de los gastos públicos, privados, etc. sobresalen entre los muchos factores que se han relevado como trabas a la profundización o proseguimiento dinámico de la marcha.

Así y todo, conviene tener a la vista que los ritmos de expansión manufacturera se mantuvieron en niveles relativamente altos en la región y en la mayoría de los países, excediendo con amplitud a la del producto global - e incrementando substancialmente el margen neto de oferta de bienes industriales por encima de lo asignable al efecto substitutivo de importaciones.^{2/}

Esta última realidad, sin embargo, debe cotejarse con otras que conspiraron contra la imagen positiva de la industrialización- y que, por el contrario, acentuaron sus saldos negativos o limitaciones.

Presión social y contenido del proceso

De un lado sobresale la creciente efervescencia político-social que caracteriza las dos últimas décadas y que fue minando los compromisos de intereses y clases, formales e informales, que habían sustentado la expansión centrada en la industria.

^{1/} Véase examen del asunto en Estudio Económico, 1978. Tercera Parte.

^{2/} Véase, Naciones Unidas, CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, 1965.

Si bien esa evolución está ligada a fenómenos relativamente autónomos en el plan político (por ejemplo, la radicalización de posturas que acarrea el contrapunto entre la irradiación de la revolución cubana y las reacciones de Estados Unidos y los grupos latinoamericanos que se sienten amenazados) también se vislumbran hechos significativos afincados en el substrato económico-social.

Uno de ellos parece ser la creciente convicción de sectores apreciables del espectro social e intelectual de que el proceso - a despecho de sus registros cuantitativos más o menos satisfactorios - revelaba una impotencia flagrante para integrar y beneficiar a una parte mayoritaria de la población. Evidentemente, contribuían a esa realidad, avallada por el curso de la distribución relativa y absoluta del ingreso, factores como el rápido crecimiento demográfico y en particular el de los contingente urbanos y metropolitanos, cuya incidencia se ha subestimado a pesar del relieve particular que han revestido en América Latina.

Esa visión crítica se fortalece con la emergencia de otras circunstancias, que gravitan especialmente en la economía de mayor desarrollo relativo.

La primera estriba en el desplazamiento del impulso de la industrialización desde las actividades llamadas tradicionales a las calificadas como "dinámicas", que en buenas cuentas implicaba el privilegio de las encaminadas a satisfacer la demanda de bienes duraderos - concentrada inevitablemente (aunque no exclusivamente) en los grupos más pudientes. Este nuevo resorte de propulsión, como es obvio, envolvía y exigía también una fuerte canalización directa o indirecta de inversiones, recursos financieros, importación de suministros y equipos e incluso gasto público en función de sus requerimientos.^{1/}

^{1/} Sobre el tema, véase Estudio Económico, 1976, Tercera Parte. Allí se aprecia que entre 1951 y 1974, la representación de los bienes de consumo no duradero bajó del 65% al 40% de la producción manufacturera. El cambio, sin embargo, está determinado primordialmente por lo ocurrido en la economía de mayor desarrollo relativo.

Esta transferencia de acentos sin duda fue causa principal de la prosecución del avance fabril. Paradojalmente, sin embargo, abonó la tesis de que ello importaba preterir las necesidades básicas de la mayoría.

Sobra advertir que el raciocinio anterior envuelve una considerable reducción del problema, pero no cabe extenderse aquí sobre un análisis que se ha desplegado con amplitud en distintos trabajos sobre estilos de desarrollo.^{1/} Lo que interesa por el momento es su relación con el deterioro de la imagen de la industrialización.

La "extranjerización" de los sectores dinámicos

Por otra parte, el fenómeno bosquejado va de la mano con otro de importancia y que gravita en el mismo sentido. Es el que podría denominarse "extranjerización" del esfuerzo manufacturero, representado por la contribución principal - cuando no exclusiva - de empresas internacionales en las industrias dinámicas de bienes duraderos y complementarios.

También sobre esta materia existe amplia documentación que ha permitido formarse una visión más balanceada de ese proceso complejo y de sus variantes particulares.^{2/} Sin embargo, más allá de esclarecimientos al respecto, parece indudable que el conspiró contra la identificación inicial de la industrialización como parte central de un "proyecto nacional", en el cual las clases empresariales locales y el Estado eran los protagonistas dominantes y los estamentos populares se asociaban con distintas modalidades de participación, consenso, mera tolerancia o no - antagonismo radical.

Ausente o debilitado ese elemento la nueva situación se agregó a los otros antes sugeridos con corrodos del paradigma industrial.

^{1/} Véase los trabajos incluidos en Revista de la CEPAL, N°1, 1976.

^{2/} Véase al respecto Estudio Económico de América Latina, 1977.

Las dos perspectivas del análisis cepalino

Interesa ahora transferir la atención hacia el propio pensamiento cepalino sobre la industrialización. Sus concepciones y evolución tienen importancia considerable para este análisis y particularmente para los desafíos y tarea que la región encara en el presente y hacia el próximo futuro. Subrayamos este segundo aspecto porque no se trata de un ejercicio con vista a la sola reconstitución del pasado.

Se trata, huelga advertirlo, de presentar un tosco boceto, que por necesidad expositiva quizás exagera algunos contrastes, pero que no desfigura la esencia del asunto.

Los trabajos básicos de la CEPAL permiten distinguir dos líneas conceptuales sobre la industrialización, que marcan los acentos sobre cuestiones diversas, ciertamente no contradictorias y más bien complementarias, pero que es útil identificar para nuestros fines.

Por una parte - y en especial en los documentos "fundacionales", como el Estudio Económico de 1949 - tiene un lugar privilegiado una concepción genérica y si se quiere histórica sobre las relaciones entre progreso técnico e industrialización.

El raciocinio se encadena del siguiente modo:

- a) En el 'desarrollo pretérito' o hacia afuera, "el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí en donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a aquellos grandes centros industriales!"^{1/}
- b) A medida que el progreso técnico se difunde y profundiza "es bien sabido ... en virtud de repetidas experiencias, que... va creándose un sobrante de potencial humano que la agricultura no requiere.

^{1/} Estudio Económico, 1949.

Se apela entonces a la industria y otras actividades para absorber productivamente esa fuerza de trabajo... conforme avanza la técnica y se requiere menos gente para obtener más productos primarios, el sobrante de población activa y el incremento natural que va operándose en ésta se van empleando en las actividades industriales, los transportes y el comercio, como lógica consecuencia de la expansión de los mercados y de la especialización y diversificación de la producción... aumenta la demanda de ciertos servicios personales, y el Estado, además, a medida que extiende sus funciones, va absorbiendo una proporción creciente del incremento de este ingreso real y también de la población activa".1/

c) "Mejoramiento agrícola y desenvolvimiento industrial son, por consiguiente, dos aspectos del mismo problema de desarrollo económico... así como el desarrollo de la industria, los transportes y del comercio, lo mismo que el de los servicios, requiere la gente que ya no se necesita en la producción primaria, ésta, a su vez, no podría aumentar sin desarrollo correlativo de aquellas otras actividades".2/

d) "La industrialización es la forma de crecimiento impuesta por el progreso técnico en los países latinoamericanos que forman parte de la periferia de la economía mundial." 3/

1/ Id.

2/ Id.

3/ Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.

El hilo conductor del razonamiento es suficientemente visible como para ahorrarse disgresiones. No obstante, conviene subrayar algunos elementos que interesan para la discusión posterior.

Por de pronto, que su lógica no requiere introducir los factores vinculados al sector externo, salvo en lo que se refiere a su importante papel como vehículo de los avances tecnológicos. Dicho en otra forma, su fundamento es relativamente independiente de las características y tendencias del comercio exterior y sería válido fueran éstas favorables o desventajosas. En segundo lugar, conviene tener presente el carácter comprensivo que se atribuye al proceso de diversificación productiva, que si tiene como eje la actividad industrial, no se limita a ella sino que envuelve a otros sectores y explícitamente al sector primario (exportador o no), entrelazándolos en un juego de apoyos recíprocos. Por último, el proceso mira primordialmente a la movilización y desplazamiento de recursos en función del mercado interno - para satisfacer y desarrollarlo - sin introducir por el momento el papel más o menos complementario o decisivo de la demanda exterior en esa evolución.

Industrialización y sector externo

Asociada con la visión anterior y adquiriendo con el tiempo una ponderación creciente, se perfila otro enfoque que gira en torno de las relaciones entre industrialización y sector externo. Desde este ángulo, la primera se releva como un proceso impuesto y motivado por los obstáculos y restricciones que levanta el segundo.

En otras palabras, a la constante histórica en las experiencias de desarrollo acicateadas por la difusión del progreso técnico, se suma un trazo característico en la evolución periférica, cual es que ese fenómeno tiene lugar al calor de la "presión externa"; o si se quiere, de la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera y de sus consecuencias sobre la dinámica de la exportación primaria y de la corriente de importaciones (incluida la de capitales "tradicionales").

Sobre esta base se construye otro raciocinio, que sufre modificaciones en el tiempo de post-crisis y postguerra, pero que no altera su sentido fundamental. Sus escenarios son aproximadamente los siguientes:

a) Período de post-crisis y hasta fines de los años 40 (referencia meridiana de los trabajos "clásicos" del Dr. Prebisch y la CEPAL)

La compresión del sector externo que siguió a la gran depresión significó una considerable sub-utilización de recursos, que intencionalmente o/y debido a la obligada contención de las importaciones creó oportunidades para su desplazamiento hacia otras actividades orientadas al mercado interno. Ello tiene lugar, principalmente, por la vía de la industrialización substitutiva allí donde existían condiciones que la apoyaran. De este modo, el producto nacional consiguió expandirse (o recuperarse) más allá de los límites establecidos en el pasado por el marco exterior.

b) Correspondiendo grosso modo a la fase abierta con el fin de la segunda Guerra Mundial y que se prolonga hasta mediados de los años 60.

Las restricciones del comercio exterior tienden a aliviarse y crecen paulatina, aunque irregularmente, exportaciones e importaciones (incluso de capitales). El desarrollo hacia adentro (más que la industrialización substitutiva strictu sensu en los países mayores) mantiene su impulso y su cadencia sobrepasa con holgura a la de la capacidad para importar. El coeficiente de apertura al exterior, que se elevó sensiblemente en los primeros años del decenio de los 50 (guerra de Corea), tiende a reducirse con posterioridad, resaltando la significación principal del desarrollo hacia adentro.^{1/}

^{1/} Entre 1950 y 1965, la capacidad para importar se acrecentó a una tasa anual promedio de 1.9%, en tanto la del PIB es del 5.2%. (Véase Cuaderno de la CEPAL, N° 13), Sobre el curso de las relaciones de apertura, véase Estudio Económico, 1978, Tercera Parte.

Las características de este segundo escenario trasladan al examen cepalino hacia el privilegio del "estrangulamiento exterior", que se vincula básicamente a la disparidad dinámica de las exportaciones y de las importaciones, derivada en lo principal de aquella asimetría estructural de las pautas de intercambio en la región. De allí deriva también el énfasis redoblado en las necesidades de financiamiento exterior.^{1/}

Aunque se exagere la intensidad de ese desplazamiento - ya que esas consideraciones están anticipadas en los documentos "clásicos - bien podría sostenerse que él disminuye relativamente el papel de la industrialización como "forma de crecimiento impuesta por el progreso técnico" y tiende a postularla como una especie de "sub-producto" o alternativa que se desprende de las circunstancias exteriores. Esa trasposición de acentos tiene una importancia primordial para la comprensión de las cuestiones teóricas y prácticas que se plantean en el período que se abre hacia mediados de los años 60.

La fase de expansión externa y algunas consecuencias

Sobra repasar, por lo reiteradas y analizadas en una enormidad de documentos de la casa y ajenos, las características de este nuevo escenario, esbozado ya en la primera parte de estas notas. La extraordinaria dilatación del comercio mundial y de las corrientes financieras, el trauma petrolero y la estanflación de las economías industrializadas en los últimos años, son sus cumbres sobresalientes.

Para los fines de esta discusión, sin embargo, lo que interesa relevar es que el resultado más visible - con elementos de realidad y de espejismo - fue la relegación del tema del "estrangulamiento", socavando así el segundo pilar del argumento pro-industrialización.

^{1/} El examen más completo de estas cuestiones se encuentran en el trabajo de Octavio Rodríguez, La teoría del sub-desarrollo de la CEPAL. ILPES, Programa de Capacitación, publicado posteriormente por la Editorial Siglo XXI, Mexico, 1979.

Dejaremos de lado la sólida documentación que perfora la imagen de holgura exterior y de cambios en los parámetros básicos del desarrollo regional - exceptuando /^a los pocos países exportadores de petróleo.1/ Ella, por otro lado, ha venido deteriorándose progresivamente, a medida que la terapéutica del endeudamiento se ha vuelto más problemática y se ha enfriado el optimismo respecto a las tendencias del comercio mundial.

Pero estas consideraciones críticas no cancelan el hecho primordial antes anotado: el debilitamiento del proyecto y, si se quiere, de la "ideología" de la industrialización; y como contrapartida manifiesta, el ascenso vigoroso y a veces predominio de la visión ortodoxa que recoloca al sector exportador como eje de la dinámica de crecimiento y que en sus versiones más radicales y comprensivas adopta un sesgo evidentemente hostil frente a los presupuestos y orientaciones de la concepción cepalina sobre la materia.1/

Sea como fuere, lo cierto es que la última ha quedado en una posición "a la defensiva", en lo cual, ciertamente, también han contribuido los factores que se relevaron con anterioridad.

Es imprescindible, por lo tanto, preguntarse si los fundamentos de esa concepción siguen siendo válidos y en qué medida han sido o deben ser modificados a la luz de las nuevas circunstancias y de las que se avecinan en el próximo futuro, ya que no tendría la misma utilidad reivindicar sus créditos en la experiencia del pasado. Esa revisión, por cierto, deberá incorporar los elementos aportados por el debate alrededor del "aperturismo" y permitirá ligar el análisis con lo ya planteado sobre el tema Centro-Periferia.

1/ Para un examen de estas cuestiones véase otra vez Estudio Económico 1978 y también A. Pinto, "Falsos dilemas en las discusión latinoamericana", Revista de la CEPAL, N°

E PUR SI MUOVE...

La exposición anterior ayuda a explicarse la erosión del status político y teórico de la industrialización, pero falta lo más esencial: preguntarse si en las nuevas circunstancias - y a la luz de la experiencia pasada - es posible y necesario devolverle toda su jerarquía.

Nuestra contestación o hipótesis al respecto es inequívocamente afirmativa, tanto más cuando se considera el escenario probable de la década de los 80.

Fundamentarla es el propósito central de estas notas, pero en este anticipo para fines de discusión sólo cabe por el momento exponer esquemáticamente argumentos para su desarrollo. Son los siguientes:

a) Desde la perspectiva del crecimiento strictu-sensu, el sector industrial deberá continuar siendo el pivote más dinámico de la estructura productiva si se pretende mantener o acelerar la tasa de expansión "histórica" (fundamentar en los cálculos del Centro de Proyecciones);

b) La absorción e irradiación del progreso técnico dependerá en lo principal del área manufacturera y del tipo y grado de los entrelazamientos "hacia adelante" y "hacia atrás" (en los términos de Hirschman) con otras actividades. Ello será tanto más viable y eficaz en la medida que se "profundice" su estructura, vía una diversificación selectiva y con privilegio de la rama de bienes de capital, condición clave para la "endogenidad" del proceso y la creación y asimilación tecnológicas, (aspecto que requeriría colaboración de la División de Industrias).

c) Desde otro ángulo emparentado, corresponde a la esfera industrial - y particularmente a su "sector moderno" - una contribución principal en la formación de excedentes (reales y financieros) que permitan tanto su adecuada capitalización como, a la vez, - y seguramente en mayor proporción que en el pasado - coadyuven a la difusión del progreso técnico en los estratos de rezagada productividad. En otros términos, ayudar a disminuir la heterogeneidad estructural. (Reactualizar análisis de Charles Rollins al respecto y consultar material y guías en el centro de Proyecciones).

d) La industrialización - en el sentido comprensivo que se le ha dado e incluso desde el ángulo sectorial - deberá constituir el destino de una fracción primordial del incremento de la fuerza de trabajo en la década de los 80 y también una importante área de absorción del subempleo y la cesantía abierta.

Sobre la materia, trabajos recientes de PREALC fundamentan una reconsideración significativa de su papel en el pasado, que obliga a modificar la visión pesimista al respecto, que incluso ha predominado en la literatura cepalina. Esta hipótesis es particularmente válida si se sobrepasa la visión sectorialista y se introduce la irradiación sobre actividades complementarias (o multiplicador del empleo), como se ha hecho en trabajos últimos de PREALC.

Por otro lado, el argumento puede fundamentarse a contrario-sensu: ¿dónde, si no, va a radicarse la fuerza de trabajo incrementada y la desplazada de los estratos "primitivos" o de subsistencia?

El análisis debe completarse con referencia suplementaria al papel de la pequeña y mediana empresa industrial y a la discusión siguiente

sobre el privilegio de las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades básicas (al respecto, y también patrocinado por PREALC, véase el trabajo de P. Meller y O. Muñoz sobre "Pequeña industria, estructura productiva en América Latina, Estudios Cieplan, NQ1).

c) Si se adhiere seriamente al objetivo prioritario de atender al gran contingente poblacional afectado por serias carencias de bienes esenciales (el "pan, techo y abrigo" de los programas populares) o en situación de extrema pobreza, resalta aún más la función primordial de la industrialización.

Los análisis del último tiempo (tanto en Cepal como en PREALC) han puesto el acento sobre los requisitos y posibilidades que se disciernen desde el ángulo de las transferencias directas o indirectas (vía Estado) de ingresos en beneficio de los preteridos. Pero es obvio que ello exige la contrapartida real del lado de la oferta de bienes y servicios. El divorcio o desajuste de estas dimensiones ha sido indudablemente una de las razones decisivas de la frustración (y erupciones inflacionarias) de las políticas redistributivas o "populistas".

Si bien el aumento de la oferta "primaria" de alimentos (o sea del sector agropecuario) es un dato primordial para el problema, no es menos cierto que ella misma y la provisión de una vasta gama de otros bienes y servicios esenciales está supeditado a la dilatación correspondiente y selectiva del área industrial (alimentos elaborados, insumos y equipos para la agricultura, materiales para la construcción de escuelas, la salubridad pública y el sistema educacional, bienes de consumo no durable, etc. etc.).

En resumen, la dinamización y orientación de la industrialización es fundamental para el empleo y para el atendimento de las necesidades básicas.

En esta materia conviene desnudar la falacia relativa sobre la baja "elasticidad-ingreso" de las actividades llamadas tradicionales. Trasplantada de las economías desarrolladas y abonada por las tendencias registradas en el dinamismo dispar de los distintos sectores en la región, pasa por alto el hecho primordial de que los bajos niveles de ingresos absolutos, el insignificante crecimiento de los mismos en lo que respecta a la mayoría de la población y la concentración de los incrementos absolutos: el 20 o 30% de los escalones superiores, descalifica cualquier analogía con los países desarrollados y responde en último término a esas realidades.

En el fondo y en gran medida, el argumento convencional es básicamente tautológico en la medida que las deducciones sobre "elasticidad-ingreso" están pre-determinadas por las circunstancias prevalecientes en cuanto a niveles y dinámica de la distribución del ingreso.

f) Last but not least, el prosequimiento y profundización selectiva del proceso fabril es condición decisiva para el objetivo rector en la política de relacionamiento exterior (o si se quiere, en el enfoque Centro-Periferia)

Prima en este respecto un consenso amplio de que un nuevo esquema de inserción en la economía industrial depende esencialmente (aunque no exclusivamente y según sean las condiciones de cada país en la región)

del incremento absoluto y relativo de las exportaciones manufactureras. Como es obvio, tal propósito está supeditado al desenvolvimiento y tipo de diversificación del área industrial.

Sentada esta premisa central habrá que pasar a una consideración más detenida de las relaciones entre industrialización y la llamada apertura al exterior.

La apertura al exterior y una falsa alternativa

La dinámica expansión del comercio mundial y de las corrientes financieras a partir de mediados de los años 60 - a la cual ya se hizo referencias - ha tenido, entre otras consecuencias, la muy notoria de activar una polémica de antiguas raíces en América Latina y, por cierto, muy vinculado al ideario de la Cepal. Como ocurre habitualmente, ella ha tendido a extremarse, en lo cual ha tenido una importancia primordial la resurrección ortodoxa, que ha puesto sin duda a la ofensiva - teóricamente y no en pocos países, prácticamente - a quienes la promueven.

De este modo ha ido tomando cuerpo o reconstituyéndose una supuesta alternativa entre "crecimiento hacia afuera" y "desarrollo hacia adentro", asentándose una proposición en el papel rector de los flujos externos y la otra en la función predominante de la movilización de recursos orientada hacia el mercado interno, en la cual la industrialización es el pivote fundamental.

No es la oportunidad para repasar los antecedentes "cepalinos" sobre ese debate, pero si conviene dejar en claro que - a pesar de desfiguraciones de distinto origen - el pensamiento institucional y sus derivaciones normativas han rechazado ese falso dilema y se han

orientado hacia una fusión de sus términos, en una síntesis que va mucho más allá de un mero balance ecléctico de la validez relativa de cada uno.

Con el riesgo inevitable de reducir la complejidad del problema, podría aventurarse que esa síntesis asocia dos premisas básicas:

a) que la conformación histórico-estructural de América Latina, en el presente y en el futuro discernible, determina que su desarrollo depende primordialmente de la utilización de sus recursos humanos y materiales en las actividades orientadas hacia el mercado interno. Los coeficientes de apertura actuales y prospectivos evidencian meridiana-mente esta realidad.^{1/}

b) que, a la vez, el relacionamiento exterior es fundamental para ese "desarrollo hacia adentro" por razones patentes, como ser: i) la necesidad de disponer de abastecimientos complementarios que es materialmente imposible producir internamente o cuya producción enfrenta obstáculos manifiestos (definitivos o transitorios) establecidos por el tamaño de los mercados nacionales, las exigencias tecnológicas o de escalas de producción y otros factores conocidos; ii) la existencia de actividades primarias o manufactureras cuya producción está destinada primordial o exclusivamente al mercado exterior y que son, por otra parte, la que deben proveer el grueso de divisas para financiar las importaciones del primer grupo; iii) el hecho adicional de que existen actividades cuyo desarrollo está supeditado a una complementación de la demanda interna con la exterior para alcanzar niveles adecuados de productividad y costos, aparte de que deben suplementar la disponibilidad de divisa.

^{1/} Véase al respecto, Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina, E/Cepal/1076, 1979. Los coeficientes, como es obvio, varían según el tamaño y recursos de las economías individuales. Por lo demás, se trata de una realidad generalizada, aunque también diferenciada, siendo excepciones conspicuas los casos tipo Hong-Kong o Singapur entre el grupo asiático.

En resumen, esa perspectiva, lejos de comulgar con la criticada alternativa, concibe una asociación de sus términos, partiendo sí de una jerarquización de los mismos, teniendo a la vista la realidad estructural de referencia.

A despecho de su generalidad, esa "posición de principio" debe reformularse y concretarse teniendo en consideración algunos aspectos del escenario global - externo e interno - que se vislumbra hacia el futuro.

Dado el carácter preliminar de estas notas sólo cabe enumerar algunos que deberán desarrollarse en la redacción definitiva y con el apoyo de los expertos de la institución. Se destacan los siguientes:

a) Los cambios y perspectivas respecto al comercio mundial en los años 80 y particularmente de la incidencia de la estanflación en las economías centrales;

b) Los correspondientes al creciente divorcio (y desequilibrios consiguientes) entre los ritmos de la demanda por importaciones y pago de servicios financieros y los eventuales ingresos por concepto de exportaciones y financiamiento externo (que sería objeto de un análisis separado y en profundidad);

c) La posibilidad de que este nuevo "ciclo externo" exija un mayor acento relativo en el "desarrollo hacia adentro" y en la integración regional (lo que se ha llamado "recomposición de las fuerzas dinámicas del crecimiento")^{1/} y las eventuales restricciones o reajustes que ello implica para su materialización;

1/ Cuadernos de la Cepal, N°13, op.cit.

d) La "industrialización con proyección exportadora", como medio de coadyuvar el doble propósito de profundizar y dinamizar el proceso fabril y acrecentar su contribución al balance exterior.

Estas discusiones (y/u otras) deberían desembocar en un intento de justificar y relacionar con vigor "ofensivo" los planteamientos sobre Centro-Periferia (y los objetivos que de allí se desprenden para el futuro) y la industrialización.

