LA INDUSTRIALIZACION TRUNCA DE AMERICA LATINA

Fernando Fajnzylber

338.09
F175

EDITORIAL NUEVA IMAGEN

FE DE ERRATAS

En la página 32, las referencias a los cuadros 4 y 5 corresponden, respectivamente, a los cuadros 6 y 7.

En la página 36, el título del cuadro 6 se refiere a los años 1955 y 1977.

En la página 44, al final del primer párrafo, se omitió la referencia al cuadro 10.

En la página 54, al final del primer párrafo, se incluyó indebidamente la llamada 28.

Las llamadas 29 a 32, que figuran en las páginas 54, 55 y 59, corresponden respectivamente a las notas 28 a 31. Al final de la página 59, junto al asterisco, se omitió la llamada 32.

En la página 84, la nota 35 debió hacer referencia a los trabajos citados en las notas 21 y 22 (pp. 48-50).

En la página 324, la llamada 44 corresponde al texto de la nota 45 (p. 326). En la página 325, se omitieron la llamada y la nota 45, referida al caso de Italia. El texto de esta nota es el siguiente. "OCDE: Inventory of the Adjustment Measures in the Industrial Sector taken by Member Gobernments since 1974: Italy", junio de 1979.

Las llamadas 45 a 60, que figuran en las páginas 326 a 337, corresponden respectivamente a las notas 46 a 61.

338.09/F175
c 2

900028352 - BIBLIOTECA CEPAL

15198

8 NOV 1983

La industrialización trunca de América Latina

Fernando Fajnzylber, de nacionalidad chilena, es ingeniero civil y economista, investigador, profesor universitario y asesor de organismos de las Naciones Unidas. Ha sido funcionario del gobierno de su país. Es autor, entre otros trabajos, de los siguientes: *Sistema industrial e exportaçao de manufacturas* (IPEA, Brasil, 1970), *Estrategia industrial e empresas internacionais* (IPEA, Brasil, 1970), *Las empresas trasnacionales: expansión internacional y proyección en la industria de México* (coautor con Trinidad Martínez Tarragó, Fondo de Cultura Económica, México, 1976) e *Industrialización e internacionalización en América Latina* (compilador, Fondo de Cultura Económica, México, 1981).

Fernando Fajnzylber

La industrialización trunca de América Latina

centro de economía transnacional

EDITORIAL NUEVA IMAGEN

méxico * caracas * buenos aires

Primera edición, 1983

Coedición por acuerdo entre el Centro
de Economía Transnacional (asociado al ILET)
y la Editorial Nueva Imagen, en el marco del convenio entre ésta y el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

Portada: *Lourdes Ladrón de Guevara*

©1983, Editorial Nueva Imagen, S. A.
Escollo 316, México 01710, D. F.
Apartado Postal 600, México 06000, D.F.

Impreso en México
ISBN 968-429-374-7

Indice

Introducción 13

I. CONTENIDO Y EXPANSION DEL SISTEMA INDUSTRIAL DE LOS PAISES AVANZADOS EN LA POSGUERRA

1. El auge de un patrón industrial..... 19
   La industria como motor del crecimiento..... 19
   Vinculación industria-servicios..... 24
   El liderazgo de la metalmecánica y la petroquímica..... 31
   Crecimiento, productividad y progreso técnico. 35
   Crecimiento, comercio internacional e internacionalización de la producción..... 49
   Papel estratégico de la industria de bienes de capital..... 53
2. El agotamiento de un patrón industrial..... 83
   Factores de erosión del dinamismo..... 83
   Descenso de la tasa de rentabilidad. Algunos factores explicativos..... 84
   Reversión del ciclo crecimiento-productividad. 87
   Endeudamiento y cambios en la estructura productiva..... 90
   Recesión y transición: efecto sobre los países semi-industrializados..... 94
3. Reflexiones finales..... 101

II. LA INDUSTRIALIZACION EXPORTADORA DEL SUDESTE ASIATICO: REALIDADES Y MITOS

1. Introducción 103
2. Descripción esquemática general..... 105
3. Estrategias de industrialización y de exportaciones 106

4. Política selectiva de sustitución de importaciones. 116
5. El papel del Estado..... 124
6. Contexto internacional..... 138
7. Reflexiones finales..... 146

III. AMERICA LATINA: IMAGEN FIEL O REFLEJO DEFORMADO DE LA INDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES AVANZADOS

1. Introducción..... 149
2. Dinamismo y modernización trunca y precaria... 150
3. Precariedad de la vocación industrial en América Latina..... 171
4. Proteccionismo para el "aprendizaje" y proteccionismo frívolo..... 180
5. Rezago de los bienes de capital en América Latina 184
6. Asimetrías en el liderazgo industrial en América Latina y en países avanzados..... 190
   Eficiencia de la estructura productiva..... 191
   Diferenciación de productos, innovación tecnológica y distribución del ingreso..... 197
   Cambios en el patrón de consumo..... 197
   "Destrucción creadora" y desnacionalización. 200
   Las modificaciones en la estructura productiva y el problema del empleo..... 202
   Dinamismo de las ET, asignación de recursos y vinculación con el exterior..... 204
7. El sector industrial y la fragilidad externa de América Latina..... 207
8. Algunas hipótesis sobre la relación industria-agricultura y su efecto sobre el comercio exterior..... 217
9. Estructura sectorial del déficit del comercio exterior en América Latina..... 234
10. Algunas consideraciones sobre los proyectos neoliberales en América del Sur..... 242
    Introducción..... 242
    El caso de Chile..... 244
    Sobre los postulados del nuevo paradigma..... 245
    Sobre los resultados y perspectivas del modelo. 252
11. Reflexiones finales..... 266

IV. LA RESPUESTA DE LOS PAISES AVANZADOS: TRANSITO HACIA UN NUEVO PATRON INDUSTRIAL

1. Hacia un nuevo patrón industrial..... 269

2. Restructuración industrial en el sector automotor. 275
Adaptación a las dinámicas regionales..... 276
Cambio tecnológico..... 280
Incremento de productividad y competitividad internacional..... 282
Diversificación de actividades..... 283
Tendencias futuras de la producción..... 284
3. Liderazgo del nuevo patrón industrial: el sector electrónico..... 286
4. El debate sobre política industrial en los Estados Unidos..... 295
5. Algunos aspectos de la política industrial del Japón..... 305
Apoyo a los sectores industriales deprimidos.. 306
Sector automotor..... 311
Sectores prioritarios..... 313
6. Medidas de política industrial en los países de Europa Occidental..... 316
Empleo..... 318
Francia..... 319
República Federal de Alemania..... 323
Italia..... 324
Países Bajos..... 325
Reino Unido..... 327
Suecia..... 330
7. Algunos aspectos de la política industrial en los países socialistas europeos y en Cuba..... 331
8. Reflexiones finales..... 338
V. REFLEXIONES PARA UNA NUEVA INDUSTRIALIZACION
1. Introducción..... 341
2. La eficiencia y el "núcleo endógeno" en la nueva industrialización..... 345
Crecimiento y creatividad: requisitos para el empleo productivo y la equidad..... 359
3. Estructura productiva y nueva industrialización.... 368
La sustitución del liderazgo: restructuración del sector automotor..... 377
La complejidad de la tarea: ilustración a través de la industria de bienes de capital.... 383
Las relaciones industria-agricultura..... 394
Sobre la interfase industria-energía..... 400

La "nueva industrialización" en los países de tamaño reducido 404
4. Planificación y mercado 409
5. Sobre las alianzas sociales portadoras de la "nueva industrialización" 413

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios recibidos de Alberto Couriel, David Ibarra, José Nun, Octavio Rodríguez, Gert Rosenthal, Alejandro Shejtman, José Serra, Maria da Conceição Tavares, Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito, así como el trabajo de edición efectuado por Guillermo Waksman.

Desea además expresar su reconocimiento por el apoyo y facilidades otorgadas para la realización de este trabajo a Danilo Jiménez, Representante Residente de las Naciones Unidas en México, y a Gert Rosenthal, Director de la Subsede de la CEPAL para México y el Caribe.

Las opiniones expuestas son de la exclusiva responsabilidad del autor y, obviamente, no comprometen a la institución en la cual desarrolla sus actividades profesionales.

Introducción

En los últimos años se asiste, a nivel internacional, al ascenso de una corriente de pensamiento que vincula los problemas económicos de la década del 70 a los "excesos de la democracia". La "intervención excesiva" del Estado en la economía, las presiones "irresponsables" ejercidas por grupos representativos 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 simplicidad 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 las distorsiones provocadas 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 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 lideraron la primera y segunda revolución industrial, Inglaterra y Estados Unidos, y está siendo instrumentada con base en el expediente de la coerción en aquellos países de América Latina que en la década del 50 representaban el grado más avanzado de urbanización, industrialización e integración social en la región: Argentina, Chile y Uruguay. Estos países, tanto los avanzados como los 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, caracterizado por el dinamismo, la innovación y el liderazgo industrial. En 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 por el momento a un número reducido de países, 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 alternativas:

a) Hacer abstracción de esta marea en ascenso y esperar que se debilite, 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: i) la disfuncionalidad del patrón industrial precedente, respecto a la satisfacción de carencias y aprovechamiento de potencialidades de un sector de la población de América Latina, no obstante los significativos

aportes que prestó a la trasformación productiva y social, ii) reconocer que parte de la seducción que ejerce la propuesta neoliberal es atribuible, precisamente, a ciertas irracionalidades del modelo precedente y iii) admitir la necesidad de iniciar la elaboración de una propuesta de "nueva industrialización", que enfrente en términos positivos la concepción neoliberal en ascenso.

Las reflexiones que se exponen en este libro se inscriben ciertamente en esta última visión. Por el carácter general de estas reflexiones y por 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 recién se inicia y que adquiere mayor relevancia cuanto más cerca se encuentre de la realidad de cada país.

La evidente subordinación tecnológica latinoamericana respecto a la matriz industrial de los países avanzados y el hecho de que se asista a escala mundial a un período de transición entre dos patrones industriales, conduce a insertar esta reflexión en el ámbito más general de las transformaciones que experimentan las economías desarrolladas, tanto capitalistas como socialistas.

La imagen que se difunde en América Latina de que las estrategias orientadas a la exportación de algunos países del sudeste asiático constituyen una prueba irrefutable de los méritos de la propuesta neoliberal explica la atención que se presta a esas experiencias.

El proceso de industrialización latinoamericana se proyecta entonces sobre el telón de fondo de las transformaciones que experimenta la industrialización de los países avanzados y de las "paradigmáticas" experiencias del sudeste asiático, que comparten con América Latina el carácter "tardío".

El análisis crítico del modelo industrial prevaleciente en la región y las enseñanzas que fluyen de esas experiencias constituyen la fuente central de inspiración de las reflexiones, incompletas y esquemáticas, que se formulan sobre una "nueva industrialización".

La diversidad y complejidad de algunos de los temas que se abordan merecen —y tal vez constituyen o podrían constituir— el objeto de un vasto programa de investigaciones a ser emprendido por diversos centros y organismos nacionales y regionales en América Latina. Si se han tratado en este ensayo, no siempre con la profundidad requerida y a veces con un propósito meramente descriptivo, es porque se desea destacar e ilustrar la relevancia decisiva que, para la reflexión sobre la industrialización,

tienen los factores endógenos y la comprensión de las transformaciones que experimentan países y regiones con sistemas sociales y grados de desarrollo diferentes que, en conjunto, están forjando el contexto en que tendrá lugar el desarrollo de los países latinoamericanos en las próximas décadas. Este ensayo apunta más a sugerir y explorar áreas de reflexión que a exponer los resultados de una investigación exhaustiva que, por lo demás, en algunos de los temas considerados, aún no se ha emprendido con el rigor necesario.

El capítulo I analiza el papel de la industria en el crecimiento sin precedente que experimentan las economías avanzadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Se destaca su función de liderazgo y la posible contribución que el agotamiento de ese patrón industrial tendría en la explicación de la recesión con inflación de la década del 70.

El capítulo II aborda la tarea de explorar los mitos y la realidad de la versión que se divulga en América Latina sobre la experiencia de los países del sudeste asiático.

El capítulo III concentra su atención en el análisis crítico de la industrialización de América Latina en las tres últimas décadas. Se intenta identificar los aspectos en que aparece un grado elevado de similitud con el dinámico crecimiento industrial de los países avanzados y aquellos que evidencian la profunda disfuncionalidad con las carencias y potencialidades de la región.

En el capítulo IV se retoma el marco internacional de referencia, pero intentando ahora avanzar en la comprensión de las respuestas que, en el ámbito industrial, están dando los países avanzados al agotamiento del patrón industrial precedente.

El contenido de los capítulos anteriores conduce, en el capítulo V, a formular algunas reflexiones sobre el contenido de una "nueva industrialización".

Se privilegia la discusión sobre el concepto de eficiencia que debería inspirar esta propuesta, algunas características principales de la estructura productiva deseada, las relaciones institucionales entre la planificación y el mercado y, finalmente, se esbozan algunas consideraciones de carácter general sobre las alianzas sociales portadoras de una "nueva industrialización".

Es ésta una reflexión que se ubica en un contexto definido por las condiciones vigentes en América Latina. Se aspira a contribuir al debate concreto que se da en este momento con las posiciones neoliberales, concentrando la atención en el sector industrial. Para los efectos de este trabajo interesa más confrontar

esas posiciones en un ámbito específico que reivindicar en términos abstractos el advenimiento inevitable de una forma superior de organización social.

I. Contenido y expansión del sistema industrial de los países avanzados en la posguerra

1. EL AUGE DE UN PATRON INDUSTRIAL

La industria como motor del crecimiento

El ritmo de crecimiento de la industria en las economías avanzadas en la posguerra prácticamente duplica el crecimiento de la primera mitad de este siglo. En el período 1900-1950, la producción industrial crece a una tasa promedio anual de 2,8% y, en el período 1950-1975, a 6,1%. (Véase el cuadro 1).

En este período de rápida expansión, el sector industrial no sólo se transforma internamente, sino que, además, arrastra y modifica el resto de las actividades productivas: extrae mano de obra del sector agrícola y le devuelve insumos y equipos para su modernización; genera el surgimiento de actividades productoras de servicios requeridos para la producción, comercialización y financiamiento de los bienes industriales, los que a su vez retroalimentan la expansión industrial; urbaniza y modifica la infraestructura de transportes y comunicaciones; y ejerce influencia, directa e indirectamente, sobre la orientación y crecimiento del sector público (directamente, a través de los requerimientos que plantea en materia de infraestructura física y educacional; indirectamente a través de la transformación social inducida por el crecimiento y que se expresa en los ámbitos sindicales, partidarios, regionales, de organización de consumidores y otras formas de agrupación social que adquieren particular intensidad en la década del 60 y que contribuyen a inducir y orientar la expansión del sector público).

En consecuencia, las cifras del cuadro 2, que muestran el mayor dinamismo del sector industrial, son sólo una expresión par-

CUADRO 1: Crecimiento industrial y comercio de manufacturas en todo el mundo (1900-1950 y 1950-1975)

	1900-1950		*1950-1975*
1. Ritmo medio de crecimiento (% anual)			
Producción de manufacturas	2,8		6,1
Comercio de manufacturas	1,7		8,8
2. Elasticidad-producción manufacturera del comercio de manufacturas	0,64		1,41
	1900	*1950*	*1975*
3. Comercio de manufacturas como proporción del producto interno bruto industrial (%)	22,4	13,7	25,7
4. Las manufacturas en el comercio total (%)		43,7	60,4
Las manufacturas en el comercio total, excluidos los combustibles (%)		48,5	76,0
5. Composición del comercio de manufacturas (%)		*1955*	*1975*
Total manufacturas		100,0	100,0
Metales		17,4	12,4
Productos químicos		10,3	11,8
Maquinaria y material de transporte		36,9	47,1
Otros		35,4	28,8

Fuente: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", CEPAL, ST/CEPAL/ conf. 69/1.2, agosto de 1979.

CUADRO 2: Tasas de crecimiento de algunos sectores por grupo económico[a]
(Porcentajes)

Sector	*Economías de mercado desarrolladas*	*Economías centralmente planificadas*	*Países subdesarrollados*	*Mundo*
Agricultura	1,8	0,8	2,8	1,8
Manufactura	5,2	8,7	7,4	6,1
Construcción	3,6	6,7	6,6	4,6
Comercio al por mayor y al por menor	5,1	6,8	6,1	5,4
Transporte y comunicaciones	5,3	7,4	6,4	5,7
Otros sectores[b]	4,1	7,0	6,2	4,3

[a] Calculados a precios de 1970.
[b] Incluye minería, electricidad, gas y agua, financiamiento, seguros y bienes raíces, y servicios comunitarios, sociales y personales.
Fuente: "World industry since 1960. Progress and Prospects". UNIDO, 1977. Cuadro II. 7, pág. 43.

cial de este fenómeno de arrastre y liderazgo del sector industrial.

Tanto en los países de economía de mercado como planificada, desarrollados y subdesarrollados se verifica que el ritmo de crecimiento del sector industrial supera el ritmo de expansión del resto de las actividades productivas. A nivel mundial, la industria entre 1960 y 1975 se expande a un ritmo de 6,1%; la agricultura al 1,8%; el comercio al 5,4%. Considerando un período más largo (1950-1977), se observa que —con excepción del caso de los Estados Unidos, donde el ritmo de crecimiento industrial es igual al crecimiento global— el crecimiento industrial es significativamente más rápido que el crecimiento global. Una mención especial merece el caso del Japón, por el dinamismo industrial (12,7% anual en un período de casi 30 años) y por la elevada elasticidad de la industria respecto al producto (1,5%), lo que eleva la participación de la industria en el producto del 12 al 32%. (Véase el cuadro 3).

Entre los múltiples factores económicos y sociales que contribuyen a explicar este crecimiento explosivo, la disponibilidad de mano de obra calificada desempeña, sin duda, un papel signifi-

CUADRO 3: Proceso de industrialización en el mundo según regiones (1950-1977)

Región	*Crecimiento del producto interno bruto acumulativo por año*				*Proceso de industrialización*	*Grado de industrialización*	
	Total		*Por habitante*				
	Global	*Industrial*	*Global*	*Industrial*		*1950*	*1977*
Mundo	***4,9***	***5,9***	***2,9***	***3,9***	***1,2***	***23***	***30***
América del Norte (EUA y Canadá)	3,6	3,6	2,1	2,2	1,0	25	25
Europa Occidental	4,3	5,2	3,6	4,4	1,2	27	34
Europa Oriental y Unión Soviética	7,3	10,2	6,1	8,9	1,4	19	39
Japón	8,6	12,7	7,5	11,4	1,5	12	32
Otros países desarrollados	4,5	5,2	2,5	3,2	1,2	20	24
América Latina	5,5	6,7	2,6	3,8	1,2	18	24
Africa (excluida Africa del Sur)	4,8	6,8	2,3	4,1	1,4	8	12
Asia (excluidos Israel y Japón)	5,3	7,8	2,7	5,1	1,5	9	17

Fuente: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", CEPAL, ST/conf. 69/1.2, agosto de 1979.

cativo. Al término de la Segunda Guerra Mundial, el elevado grado de desocupación, particularmente en Alemania y Japón; [1] posteriormente el desplazamiento de mano de obra de la agricultura hacia el sector industrial y de servicios; más adelante la mano de obra migratoria [2] y finalmente la expansión internacional, con localización de plantas en países de mano de obra abundante y barata. [3] Esta disponibilidad de mano de obra adquiere relevancia en la medida en que está acompañada de niveles elevados en el coeficiente de inversión. [4]

La transferencia de mano de obra de la agricultura hacia el resto de los sectores alcanza en este período proporciones significativas. Hacia 1950, en países como Japón e Italia, más del 40% de la población estaba localizada en el sector agrícola, propor-

[1] Naciones Unidas: "Some Factors in Economic Growth in Europe during the 1950's", Ginebra, 1964, Cap. VI. M. Shinohara: "Causes and Patterns in the Post-War Growth", en *The Developing Economies*, 1970, Vol. VIII.

[2] Una indicación de la importancia relativa de la migración en Europa la proporciona el hecho de que en 1973 las remesas de los trabajadores emigrados a sus respectivos países de origen (Grecia, Portugal y España) representaba el 30% de las exportaciones de estos países. Véase OCDE: "The Impact of the Newly Industrialising Countries on Production and Trade in Manufactures", París, 1979, Cuadro 35. Desde el punto de vista de los países receptores de emigrados, una ilustración la proporciona el caso de Suiza, donde en el conjunto del sector manufacturero los trabajadores extranjeros representaban el 36% en 1970 y el 37% en 1973, alcanzando niveles superiores al 60% en el sector de vestuario, al 48% en cuero y al 53% en calzado. Véanse: ONUDI: "Future Structural Changes in Industry in Switzerland", julio de 1979. A. Barros de Castro: *O capitalismo ainda e aquele*, Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1979.

[3] G. K. Helleiner: "Entreprises internationales, exportation de produits manufacturés et emploi dans les pays moins développés", en *L'actualité économique*, abril-junio de 1977. G. K. Helleiner: "Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms", en *Economic Journal*, Vol. 83, No. 329, Londres, marzo de 1973, pp. 21-47. G. K. Helleiner: "Manufacturing for Export, Multinational Firms and Economic Development", en *World Development*, Vol. I, No. 7, Oxford, julio de 1973, pp. 13-28. Constantino V. Vaitsos: "Employment Problems and Transnational Enterprises in Developing Countries: Distortions and Inequality (with particular reference to Andean Pact countries)", OIT, Ginebra, octubre de 1976. R. Trajtenberg: "Transnationals and Cheap Labor in the Periphery", en *Research in Political Economy*, Vol. I, 1977. B. Cohen: *Multinational Firms and Asian Exports*, Yale University Press, New Haven, 1975.

[4] Naciones Unidas: "Some Factors in Economic Growth in Europe during the 1950's", Ginebra, 1964, Cap. II. N. Kaldor: *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell U.P., 1967. A. Singh: "Industrialization of the Third World, De-industrialization in Advanced Countries and Structure of the World Economy", University of Cambridge, 1980. A. Barros de Castro: *O capitalismo ainda e aquele*, Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1979.

ción comparable a las que se observan en algunos países de América Latina. En 1974 esa proporción había descendido al orden del 15%. Los países en que esa proporción era más baja en 1950 —Estados Unidos (13,5%) e Inglaterra (15,6%)— son precisamente aquellos que, como se verá más adelante, experimentaron el ritmo más bajo de crecimiento industrial.

Este desplazamiento se dirige hacia la industria y, en mayor proporción aún, sobre todo hacia fines de la década del 60 y en la del 70, hacia el sector de servicios, alcanzando en este último proporciones superiores al 50%.[5]

Vinculación industria-servicios

Esta modificación de la estructura del empleo ha conducido a formular la tesis de que se estaría en una fase avanzada de transición de una sociedad industrial a una sociedad de servicios. En 1973, Daniel Bell (*The Coming of the Post Industrial Society*) enfatiza el desplazamiento del centro de gravedad desde la producción de bienes hacia la producción de servicios y la emergencia de una "clase" de profesionales y técnicos que, por ser portadores del conocimiento teórico y tecnológico, tenderían a adquirir una gran relevancia en la sociedad futura. Esta rápida expansión del empleo en el sector de servicios ha sido a veces interpretada en términos un tanto simplistas, sosteniéndose que se estaría frente a un nuevo liderazgo que correspondería al sector de servicios, habiendo pasado por consiguiente el sector industrial a una posición subsidiaria. Esta argumentación ha sido incluso empleada para fundamentar la "desindustrialización" que se genera con la aplicación de los modelos neoliberales en el sur de América Latina. Debido a las consecuencias normativas que se desprenden de estas formulaciones es importante acercarse a esta modificación de la estructura del empleo con vistas a precisar mejor el significado y alcance de estos cambios. En el cuadro 4, que proviene de un trabajo que reafirma la relevancia de estos cambios en la estructura del empleo,[6] se propone una

[5] OCDE: "Dynamics of Advanced Industrial Societies", Intermediate Results of the Interfutures Research Proyect, Cuadro IV, París, 1978.

[6] H. L. Browning y J. Singelmann: "The Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of the Sectorial Transformation of the Labor Force in the USA". Informe presentado al US Department of Labor, citado en F. H. Cardoso, "Notas sobre la estructura de clases en las sociedades capitalistas contemporáneas", Seminario de CECADE, México, Documento A/22, marzo de 1981.

desagregación del empleo en el sector de servicios que permite avanzar en la comprensión de estas transformaciones. Se comprueba, en efecto, que además del crecimiento global del sector servicios, se producen transformaciones importantes en su interior. Es así como los servicios de producción y los servicios sociales experimentan un incremento significativo, mientras que los servicios personales y particularmente los servicios domésticos sufren una disminución considerable. Para la comprensión de estos cambios es importante, sin embargo, observar las modificaciones que se producen en el sector industrial porque, por lo menos los incrementos del empleo en el sector de servicios de producción y también de distribución, están directamente vinculados a lo que ocurre en el sector industrial.

En el sector de maquinaria, el incremento del empleo entre 1940 y 1970 es de una magnitud superior al incremento total de los servicios de producción y del mismo orden de magnitud del incremento del empleo en el sector educacional. Este hecho es importante porque, como se verá más adelante, en el sector de maquinaria se incluyen tres subsectores cuyas transformaciones en alguna medida sintetizan los cambios que experimenta el sector industrial en la posguerra. En efecto, ese sector incluye los sectores automotor, de electrodomésticos y de bienes de capital propiamente tales. El desplazamiento del consumo de bienes no durables hacia el consumo de bienes durables, que en los Estados Unidos ya estaba avanzado en la posguerra pero que posteriormente se difundió al resto de los países avanzados y semiindustrializados, genera, como se señalará más adelante, el necesario crecimiento de múltiples actividades de servicios vinculadas a la reparación, distribución, financiamiento, arrendamiento y publicidad. La paulatina sustitución de la modalidad de competencia vía precios por la competencia vía diferenciación de productos que se inicia en el sector de bienes de consumo durables y posteriormente se generaliza a sectores de consumo no durables (principalmente alimenticio y farmacéutico) y que surge como consecuencia de la superación de las barreras del consumo esencial y el surgimiento de estructuras de tipo oligopólico, también contribuirá al surgimiento de actividades de servicios vinculadas a las tareas de diseño, publicidad y comercialización. El desarrollo de la informática, también incluida en el sector de maquinaria, conducirá al surgimiento de actividades especializadas de servicios vinculadas a la organización, procesamiento y transmisión de información, que en el caso de las grandes

CUADRO 4: Distribución porcentual de la fuerza laboral por sectores de industria y grupos de industria intermedia
(1920-1970)

	Sectores e industrias	*1920*	*1930*	*1940*	*1950*	*1960*	*1970*
I.	*Extractivos*	28,9	25,4	21,3	14,4	8,1	4,5
	11. Agricultura	26,3	22,9	19,2	12,7	7,0	3,7
	22. Minería	2,6	2,5	2,1	1,7	1,1	0,8
II.	*Transformativos*	32,9	31,5	29,8	33,9	35,9	33,1
	33. Construcción		6,5	4,7	6,2	6,2	5,8
	44. Alimentos		2,3	2,7	2,7	3,1	2,0
	55. Textiles		4,2	2,6	2,2	3,3	3,0
	66. Metales			2,9	3,6	3,9	3,3
	77. Maquinaria			2,4	3,7	7,5	8,3
	88. Químicos		1,3	1,5	1,7	1,8	1,6
	99. Manufactura diversa		9,0	1,8	12,3	8,7	7,7
	10. Utilidades		0,6	1,2	1,4	1,4	1,4
III.	*Servicios distributivos*	18,7	19,6	20,4	22,4	21,9	22,3
	11. Transporte		6,0	4,9	5,3	4,4	3,9
	12. Comunicación		1,0	0,9	1,2	1,3	1,5
	13. Mayoreo		12,6	2,7	3,5	3,6	4,1
	14. Menudeo		12,6	11,8	12,3	12,5	12,8
IV.	*Servicios de productores*	2,8	3,2	1,6	4,8	6,6	8,2
	15. Banca		1,3	1,1	1,1	1,6	2,6

	16. Seguros		1,1	1,2	1,4	1,7	1,8
	17. Bienes raíces		0,6	1,1	1,0	1,0	1,0
	18. Ingeniería			1,3	0,2	0,3	0,4
	19. Contabilidad			1,3	0,2	0,3	0,4
	20. Servicio de trabajo, varios		0,1	1,3	0,6	1,2	1,8
	21. Servicios legales			1,3	0,4	0,5	0,5
V.	*Servicios sociales*	8,7	9,2	10,0	12,4	16,3	21,9
	22. Servicios médicos			2,8	1,1	1,4	2,2
	23. Hospitales			2,3	1,8	2,7	3,7
	24. Educación			3,5	3,8	5,4	8,6
	25. Bienestar			0,9	0,7	1,0	1,2
	26. No lucrativa			0,9	0,3	0,4	0,4
	27. Servicios postales		0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
	28. Gobierno		2,2	3,6	3,7	4,3	4,6
	29. Servicios sociales diversos		6,3		0,1	0,2	0,3
VI.	*Servicios personales*	8,2	11,2	14,0	12,1	11,3	10,0
	30. Servicios domésticos		6,5	5,3	3,2	3,1	1,7
	31. Hotelería		2,9	1,3	1,0	1,0	1,0
	32. Alimentos y bebidas		2,9	2,5	3,0	2,9	3,3
	33. Reparaciones			2,5	1,7	1,4	1,3

CUADRO 4: (Continuación)

Sectores e industrias	*1920*	*1930*	*1940*	*1950*	*1960*	*1970*
34. Tintorerías			1,0	1,2	1,0	0,8
35. Peluquerías y salones de belleza		0,9			0,8	0,9
36. Pasatiempos		0,9	0,9	1,0	0,8	0,8
37. Servicios personales diversos			1,6	1,2	0,4	0,3
	100,2	*100,1*	*100,1*	*100,0*	*100,1*	*100,0*

Fuentes: 1920: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Censos, 14o. Censo de los Estados Unidos, 1920, volumen IV, cuadro 2; *1930:* Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Censos de Población, 1930, volumen V Reporte General de Ocupaciones. Oficina de Imprenta de los Estados Unidos. Washington, D.C., 1933, capítulo 7, cuadro 1; *1940*: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Censos. Censos de Población de los Estados Unidos, 1940, volumen III, parte I, cuadro 74, Washington, D.C. Oficina de Imprenta de Gobierno, 1943; *1950:* Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Censos, Censos de población de los Estados Unidos, 1950, volumen IV — Informes especiales, parte I, capítulo D: Características Industriales, cuadro 1, Oficina de Imprenta de los Estados Unidos, Washington, D.C., 1955; *1960*: Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Oficina de Censos, Censos de población de los Estados Unidos, 1960. Temas de los informes: Características industriales. Informe final PC (2)—7F, cuadro 2. Oficina de Imprenta de los Estados Unidos, Washington, D.C., 1967, y *1970*: 1/100 de las publicaciones tienen ejemplos.

empresas, aparecerán incorporadas al sector industrial, pero que a medida que se desarrolla su ámbito de acción, se expanden como empresas de servicio independientes que atienden al vasto conjunto de empresas medianas y pequeñas.

La generalización del financiamiento para el consumo, en primera instancia para los bienes de consumo durables y posteriormente para una proporción creciente de bienes de consumo no duraderos, contribuye también al incremento del empleo en el sector de intermediarios financieros asociados y a los servicios legales correspondientes.

En consecuencia, este crecimiento del sector de servicios no debe entenderse como la emergencia de actividades nuevas y autónomas que reemplazan a la actividad industrial, sino, en una medida importante, como expresión de las transformaciones que experimenta el sector industrial, sin las cuales no cabría esta expansión del sector de servicios.

En cuanto a los servicios que no están directamente vinculados a la producción y experimentan una expansión considerable, principalmente salud y educación, es preciso señalar que se trata de sectores en los cuales el crecimiento de la productividad había sido menor, como se destaca más adelante, que el del resto de los sectores productivos. Se trata de actividades donde se está iniciando la introducción de la "lógica industrial" que conduce al surgimiento de economías de escala, especialmente a través de las técnicas de diagnóstico sistemático en la salud y de la introducción de los medios masivos de comunicación en el ámbito de la educación. Se comienzan a generalizar la distribución de las funciones médicas en distintas operaciones unitarias asignadas a operadores especializados, con lo cual se inicia la introducción del esquema industrial que permitirá, posiblemente, una elevación de la productividad que puede tender a inhibir el crecimiento posterior del empleo en ese sector. La tendencia a la utilización de medios de comunicación, especialmente la televisión, para la difusión y capacitación masiva, puede tender, también en este sector, a incrementar la productividad, con el consiguiente debilitamiento del ritmo de crecimiento del empleo en el sector educacional. En suma, este rápido crecimiento del empleo en educación y salud observado en los últimos años, puede, en alguna medida, explicarse por el lento crecimiento de la productividad en esos sectores, lo que estaría asociado al hecho, susceptible de modificarse en el futuro, de que no estaban presentes los esquemas industriales en la presentación de este tipo de servi-

cios, a diferencia de lo que ya ocurría en los sectores de comercialización y financiero, donde desde el punto de vista de la organización y técnicas de trabajo, la situación era asimilable a la del sector industrial.

De las consideraciones anteriores se desprende la necesidad de calificar y definir claramente los límites de esta transición que se estaría produciendo entre la sociedad industrial y la sociedad de servicios. Más bien la imagen que emerge es la de una difusión generalizada de la lógica industrial al conjunto de la actividad productiva, incluidos la agricultura, la construcción y los servicios, lo cual explica precisamente la ponderación creciente del trabajo intelectual y la disminución del trabajo manual en el conjunto de actividades productivas y no sólo en la producción de bienes industriales.

En el ámbito tecnológico, la fuente de inspiración principal radicaba en la industria de los Estados Unidos, tanto en lo referente a diseño de productos como a procesos, técnicas de fabricación, organización empresarial, esquemas de comercialización y financiamiento. A esta fuente primaria, que además ejercía, para sociedades que emergían de la destrucción de la guerra, el atractivo de un esquema de consumo de masas integralmente articulado, se unía el acervo tecnológico generado durante la década del 30 y en el transcurso de la guerra, que bajo distintas modalidades estaba presente en las diferentes economías avanzadas y, en grado particular en países como el Japón y la República Federal de Alemania, que habían enfrentado militarmente al resto de las potencias industrializadas. [7]

En 1950, el ingreso por habitante en la República Federal de Alemania era un tercio del de los Estados Unidos; en Italia era 25%. En 1976, esas proporciones se habían elevado a 76% y 47%, respectivamente. En 1963, en el Japón el ingreso por habitante era un tercio del norteamericano. En 1976, esta proporción alcanzaba ya los dos tercios. [8]

El acceso a este patrón tecnológico —a través de la internacionalización de las empresas norteamericanas, la adquisición de licencias, la compra de equipo o su simple copia— por una parte constituía un factor de movilización en torno a la perspectiva de

[7] OCDE: "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979. N. Rosenberg: *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press, 1976.
[8] OCDE: "The Impact of the Newly Industrialising Countries on Production and Trade in Manufactures", París, 1979, Cuadro 3.

crecimiento y, por la otra, proporcionaba los medios para avanzar en una dirección que estaba definida en la imagen que emanaba de la potencia triunfante de la guerra. La destrucción física del Japón y de algunos países de Europa coexistía con la capacidad empresarial y la voluntad de reconstrucción nacional que surgió tras la derrota.

El liderazgo de la metalmecánica y la petroquímica

Al analizar el contenido sectorial de la expansión industrial, se comprueba que hay dos grandes familias de productos que ejercen el liderazgo indiscutido en la estructura industrial: la de los productos pertenecientes a la metalmecánica y la rama química, en particular la petroquímica. En la metalmecánica están incorporados los bienes de capital, los bienes de consumo durables domésticos y los automóviles. Tanto el sector automotor como los bienes de consumo durables simbolizan, en buena medida, el patrón de consumo prevaleciente en los Estados Unidos y en ellos se advierte, como se verá más adelante, una tendencia paulatina de aproximación de Europa y Japón a los niveles norteamericanos.

En 1955, los productos químicos y derivados representaban, a nivel mundial, el 10% de la producción industrial. En 1977, esa producción se había elevado a 14%. La industria metalmecánica eleva su participación de 34 a 43% en ese mismo período. La disminución compensatoria corresponde a los bienes de consumo no durables, cuya participación disminuye de 30 a 22%. Este patrón de cambio estructural se verifica, en términos generales, en el conjunto de las regiones. En el caso del Japón, la magnitud del cambio adquiere particular intensidad, especialmente en lo que se refiere al contraste entre los bienes de consumo no durables y la industria metalmecánica. En los primeros, la proporción disminuye de 35 a 19% y en los últimos se eleva de 18 a 46%. En los países de economía planificada, se observa una modificación estructural comparable; los productos químicos y derivados, más la metalmecánica, representaban, en 1955, el 38% de la producción industrial y, en 1977, esa proporción se eleva al 60%, mientras que los bienes de consumo no durables disminuyen del 39 al 23%. En América Latina, dándose la misma dirección de cambio estructural, se verifica que la ponderación que alcanza la industria metalmecánica, habiéndose incrementado significativamente, alcanza una proporción que es sustancial-

mente menor que la que se observa en las economías avanzadas: 12% en 1955 y 26% en 1977. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

Concentrando la atención en los países europeos, y en un período de largo plazo, se verifica que en la posguerra el cambio estructural del sector industrial se acentúa, pero manteniendo la misma dirección que se venía observando desde comienzos del siglo. En efecto, la industria química y metalmecánica representaban, en 1901, el 21% de la producción industrial; en 1937, el 38% y hacia 1970, el 53%. Considerando en conjunto alimentos y textiles, su ponderación en 1901 era de 47%; en 1937 de 27% y hacia 1970, de 17%. (Véase el cuadro 5.)

CUADRO 5: Fuentes de energía (1950 y 1970)
(Porcentajes)

	1950			*1970*
	Estados Unidos	*Europa Occidental*	*Japón*	*OCDE*
Carbón	37,8	77,4	61,9	19,5
Petróleo	39,5	14,3	5,0	52,9
Gas Natural	18,0	0,3	0,2	20,2
Hidroelectricidad	4,7	8,0	32,9	6,1
Nuclear				1,3

Fuente: A. Barros de Castro, *Opsoes energéticas e dinámica industrial*, 1981.

El liderazgo del patrón de consumo de los Estados Unidos y el marcado desfase entre ese país y el resto hacia 1950, se observa claramente al analizar la situación del sector automotor. En 1950, en los Estados Unidos existían 226 vehículos por cada mil personas; en el Mercado Común Europeo, 23 y en el Japón una cifra despreciable. Hacia 1976, en Europa la densidad se había elevado a 287, con más de 300 vehículos por cada mil habitantes en Francia y Alemania; en el Japón la cifra era, en la misma fecha de 164. Mientras en Europa se multiplicaba por 10, en los Estados Unidos solamente se duplicaba, alcanzando una densidad de 485 automóviles por cada mil personas.[9]

[9] OCDE: "Long Term Perspective of the World Car Industry", Interfutures, París, 1978, Cuadro II. 1.

En el sector químico se produce la sustitución del carbón por el petróleo y se inicia un proceso de sustitución de productos naturales por sintéticos que parece no tener precedentes.[10]

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la fuente energética principal, tanto en Europa Occidental como en el Japón, era el carbón, y aun en los Estados Unidos desempeñaba una función relevante, como se desprende del cuadro 5.

Más aún, las abundantes reservas de carbón y las promisorias posibilidades que se asociaban a la industria carboquímica conducían a prever que esa fuente de energía estaba llamada a desempeñar un papel decisivo en las próximas décadas, a tal punto que el Consejo de Planificación de Francia sostendría, en una resolución de 1946, que "la recuperación de la economía francesa depende estrictamente del carbón".[11]

No obstante esas previsiones y las esperanzas que ya en esa época estaban puestas en la energía nuclear, el ciclo expansivo de la posguerra marca el ascenso incontenible del petróleo como fuente energética principal; en 1970 esa fuente constituía el 56% del consumo de energía de Europa Occidental y el 69% del Japón, y para el conjunto de los países de la OCDE, el petróleo alcanzaba el nivel de 53%, habiéndose reducido el carbón a 20%, como se observa en el cuadro 5.

Esta rápida sustitución de combustible está asociada a un conjunto complejo de factores, entre los cuales corresponde mencionar la drástica disminución del precio relativo del petróleo, la "limpieza" de los combustibles derivados de esa fuente, el explosivo crecimiento de la industria automotriz —a la que se hizo referencia en el párrafo anterior— y un conjunto de consideraciones sociopolíticas[12] que vinculan el carbón a los sectores siderúrgicos y ferroviarios que constituían el corazón de una propuesta de desarrollo a la cual estaban estrechamente asociadas fuerzas sociales que otorgaban un papel relevante al Estado. Entre 1947 y 1951, esas fuerzas sociales sufren derrotas políticas significativas tanto en Europa como en el Japón. Por consiguiente, la energía del petróleo como fuente energética principal

[10] ONUDI/ICIS: "First Worldwide Study on the Petrochemical Industry, 1975-2000", diciembre de 1978.

[11] D. Saumon y L. Puiseux: "Actions and Decisions in French Energy Policy", en L. Lindberg (ed.), *The Energy Syndrome*, D.C. Heath and Co. Citado en A. Barros de Castro, "Opçoes energeticas e dinamica capitalista", 1981 (mimeo).

[12] A. Barros de Castro: "Opçoes energeticas e dinamica capitalista", 1981 (mimeo).

sintetiza consideraciones técnicas, económicas y políticas que, en buena medida, expresan la función política y económicamente hegemónica desempeñada por los Estados Unidos en este *boom* industrial de la posguerra.

La proyección de la emergencia petrolera en el sector petroquímico aparece reflejada en las cifras siguientes. En 1950, la producción de los principales productos petroquímicos alcanzaba 3 millones de toneladas. En 1975, se alcanzaba un nivel de 64 millones de toneladas. En plásticos, que constituye el rubro cuantitativamente más importante, se pasaba, en el mismo período, de 1,5 millones de toneladas a 38 millones. En fibras sintéticas, en 1950 la producción era inferior a un millón de toneladas, mientras que en 1975 se superaban los 7 millones. [13]

Para visualizar la modificación en la posición relativa de los distintos países y concentrando la atención en los plásticos, se verifica que en 1960 la mitad de la producción provenía de los Estados Unidos, disminuyendo hacia 1974 esa participación a un 32%. Considerando en conjunto a Europa Occidental y Japón, se observa que en 1960 generaban el 41% de la producción y que en 1974 esa proporción se había elevado al 57%. [14]

Estos dos procesos, de incorporación masiva de bienes durables en el consumo de los países avanzados y de sustitución de productos naturales por sintéticos que invaden todos los dominios, constituyeron, sin duda, fuerzas importantes en la explicación de este crecimiento explosivo. Por su parte, la rama de bienes de capital fue arrastrada por el dinamismo del sector químico, de bienes de consumo duraderos, por el sector de transportes que se expandió rápidamente en sus distintas modalidades, por la expansión siderúrgica inducida por el crecimiento de la rama metalmecánica, por el crecimiento del sector productor de energía eléctrica que acompañó el crecimiento industrial global, por la modernización del sector agrícola y, elemento específico de este sector, por su propio crecimiento, dado que es preciso disponer de bienes de capital para fabricar bienes de capital.

En este patrón de crecimiento industrial articulado en torno a los mencionados pivotes —consumo durable, sector automotor, química y bienes de capital— y al dinamismo por ellos irradiado al sector industrial en su conjunto, hay un factor subyacente que

[13] ONUDI/ICIS: "First Worldwide Study on the Petrochemical Industry, 1975-2000", diciembre de 1978, Cuadro 1.
[14] ONUDI/ICIS: "First Worldwide Study on the Petrochemical Industry, 1975-2000", diciembre de 1978, Cuadro 3.

influye tanto en el diseño de los distintos productos, procesos y técnicas de fabricación, como en el uso que se haga de los mismos. Este factor es la disponibilidad a bajo costo de petróleo, que en el curso de las dos décadas disminuye su precio relativo en un 50%.[15]

Factor importante en la estabilidad política y en la ausencia de presiones inflacionarias en el transcurso del *boom* industrial descrito, es el crecimiento rápido de la agricultura, el proceso de modernización que experimenta, también favorecido por la energía barata y la protección explícita que los gobiernos de los países avanzados otorgan a este sector.

Crecimiento, productividad y progreso técnico

El rápido crecimiento industrial, fenómeno general del período, adquiere particular intensidad en el caso de ciertos países y regiones, como se ve en el cuadro 3. Se observa que en el grupo de economías de mercado, el Japón lidera el crecimiento anual con 12,7% entre 1950 y 1977; le sigue Europa Occidental con 5,2% y los Estados Unidos y Canadá con un 3,6%; mientras que en los países subdesarrollados la industria se expande a una tasa promedio de aproximadamente 7%. Los países de economía planificada experimentan un rápido crecimiento de 10,2% promedio.

Esta asimetría en el ritmo de crecimiento se vincula, sin duda, con las diferencias que se observan en el crecimiento de la productividad en las distintas economías avanzadas. En efecto, mientras mayor es el ritmo de crecimiento, más rápida es la incorporación de generaciones sucesivas de equipo, portadores de un progreso técnico que transforma la organización industrial aprovechando las economías de escala que genera el propio ritmo de crecimiento e intensificando la dotación de capital por hombre. El incremento de productividad, a su vez, permite incrementar el mercado a través de la elevación de remuneraciones; intensificar, como se verá más adelante, los recursos destinados a investigación y desarrollo; financiar la expansión requerida de los servicios públicos de infraestructura sin, por lo

[15] Tomando como referencia el índice de precios al por mayor en los Estados Unidos y a 1950 como año base, se observa que en 1970 el petróleo alcanza un nivel de 64. Si se compara la evolución de los precios del petróleo con la de los precios de los automóviles, tomando como año base 1954, en 1970 el petróleo alcanza un nivel de 47. Véanse las gráficas 1 y 2 y *Time*, 21 de abril de 1980, p. 46.

CUADRO 6: Estructura de la producción industrial mundial (1965 y 1977)
(Porcentajes sobre el producto bruto industrial a precios de 1970)

Región	Año	Industrias				
		A	*B*	*C*	*D*	*E*
Mundo	1955	30	16	10	10	34
	1977	22	13	14	7	43
América del Norte (EUA y Canadá)	1955	22	17	9	10	42
	1977	19	15	16	6	44
CEE	1960	28	14	9	10	38
	1977	22	14	15	8	40
AELI	1960	27	24	8	8	33
	1977	22	22	12	7	36
Europa Oriental y Unión Soviética	1955	39	13	8	10	30
	1977	23	10	11	7	49
Japón	1955	35	26	13	8	18
	1977	19	10	15	10	46
América Latina y Caribe	1955	56	14	13	5	12
	1977	34	12	20	8	26
Asia (excluidos Israel y Japón)	1955	71	8	11	3	7
	1977	54	11	10	5	20

Nota: A: Alimentos, bebidas y tabaco; textiles, vestuario, cuero, calzado y diversos; B: Madera y muebles; papel e imprentas; productos minerales no metálicos; C: Productos químicos derivados del petróleo y el caucho; D: Metálicas básicas, y E: Mecánicas.
Fuente: "Análisis y Perspectivas del Desarrollo Industrial Latinoamericano", CEPAL, agosto de 1979.

CUADRO 7: Cambios de largo alcance en el patrón de la producción manufacturera de Europa Occidental

	Cálculos de "Paretti-bloch" (precios de 1938)				*Porcentaje de valor agregado a precios constantes, y en el presente estudio (precios de 1963)*	
	1901	*1913*	*1937*	*1955*	*1958-1960*	*1968-1970*
Alimentación y bebidas	27	19	15	13	13,4	11,4
Textiles	20	18	12	8	7,5	5,6
Metales básicos	7	10	10	9	8,3	7,3
Metalmecánica	16	24	28	34	36,3	38,2
Química	5	6	10	14	9,5	14,5
Otros	25	24	25	22	25,0	23,1
Total manufacturero	*100*	*100*	*100*	*100*	*100,0*	*100,0*
	1901	*1913*	*1937*	*1955*	*1958-1960*	*1968-1970*
Tasa anual de crecimiento del total manufacturero		3,7	1,7	3,1		5,9

Fuente: Comisión Económica para Europa, *Structure and Change in European Industry*, Nueva York, 1977, p. 17.

tanto, afectar la capacidad financiera de las empresas para sostener la expansión. Aparece entonces un "círculo virtuoso acumulativo" que vincula y retroalimenta crecimiento con productividad. Se observa así una clara relación entre el crecimiento industrial y el incremento de la productividad en los distintos países avanzados. En ambas variables, el liderazgo lo ejerce, en forma muy marcada, Japón y cierran la ordenación los Estados Unidos y el Reino Unido. Inmediatamente después del Japón se ubica un grupo de países encabezados por Alemania Federal, Italia y Francia. En el período 1955-1969, el crecimiento de la productividad en el Japón es cercano al 9% anual, mientras que en los Estados Unidos se ubica alrededor del 2%. En términos generales, se observa que la productividad en el sector manufacturero crece más rápidamente que la del conjunto de la actividad económica. (Véase el cuadro 8.)

Al observar la evolución de la productividad en las distintas actividades económicas, llama particularmente la atención el muy rápido crecimiento de la productividad en el sector agrícola, asociado tanto al acelerado fenómeno de urbanización como a la intensa modernización de insumos y maquinaria que se observa en la agricultura desarrollada en ese período. Es posible que este hecho, que implica una transferencia de excedentes hacia la industria, sea uno de los factores explicativos importantes de la estabilidad de precios que acompañó, y sin duda favoreció también, este período de rápido crecimiento industrial. También en los servicios públicos se verifica un relativamente rápido crecimiento de la productividad, que contrasta marcadamente con el relativamente lento crecimiento de la productividad en los sectores de construcción y servicios que, como se verá más adelante, se convierten hacia fines de estas dos décadas en los sectores en que se verifica un incremento del empleo.

En el cuadro 9 se observa que, con excepción del caso del Reino Unido, en el resto de los países la productividad en el sector manufacturero es más alta en niveles absolutos que la del conjunto de la economía y además con una tendencia general creciente. Es decir, aun cuando el crecimiento de la productividad ha experimentado una tendencia general al deterioro, el nivel relativo de la productividad industrial se mantiene más elevado que el del conjunto de la actividad productiva y la diferencia respecto al nivel promedio tiende a incrementarse. Es importante destacar el hecho de que en el sector agrícola se observa una tendencia creciente a la homogeneización de la productividad res-

CUADRO 8: Productividad por empleado
(Tasa anual promedio de cambio, porcentaje anual)

	1955-1960	1960-1964	1964-1969	1969-1973	1973-1977	1955-1960	1960-1964	1964-1969	1969-1973	1973-1977	1955-1960	1960-1964	1964-1969	1969-1973	1973-1977
	Alemania Federal					*Italia*					*Francia*				
Agricultura, forestal y pesca	6,3	6,5	4,6	6,7	3,0	5,8	10,3	7,1	5,4	3,1[a]	5,5	4,3	5,4	5,6	-0,1
Minas y canteras	2,8	4,3	4,0	2,5	0,8	5,8	3,6	8,1	2,1		3,5	4,6	4,0	0,4	1,8
Manufactura	3,7	5,5	5,8	4,4	3,0	4,8	6,1	7,5	4,5	-0,4	5,0	5,5	6,6	4,4	2,0
Electricidad, gas y agua	6,1	6,9	12,4	13,3	6,2	7,1	4,1	3,9	4,8	3,2[a]	8,8	6,9	6,7	8,0	2,3
Construcción	0,7	3,6	3,9	4,2	1,5	1,4	1,2	4,8	0,5	-0,6[a]	5,9	4,5	4,1	1,7	1,4
Producción industrial	3,2	5,2	5,7	4,7	3,5	4,1	4,9	7,1	4,1	0,8[a]	5,0	5,5	6,0	4,2	2,1
Servicios	5,6	2,8	3,1	2,7	2,7	1,6	3,4	4,1	4,4	0,6[a]	2,8	3,2	3,6	5,6	2,1
Producto interno bruto	5,0	4,8	4,9	4,2	3,2	4,6	6,3	6,2	4,8	1,0[a]	4,9	5,1	5,2	5,1	2,4
	Reino Unido					*Estados Unidos*					*Japón*				
Agricultura, forestal y pesca	5,0	5,9	5,5	6,9	0,6	3,8	5,2	5,1	3,7	1,4[a]					
Minas y canteras	-0,5	4,3	3,9	1,7	3,8	2,2	5,5	3,8	-0,2	-5,3	5,7	10,8	5,4	8,7	7,7
Manufactura	2,2	3,2	3,4	4,3	0,0	2,4	4,3	3,4	4,2	2,0	13,0	9,7	10,3	8,0	1,1
Electricidad, gas y agua	4,9	3,6	5,5	9,3	1,9	5,6	5,3	4,4	2,6	-0,3	10,2	5,5	11,8	4,3	4,5
Construcción	2,2	1,6	2,7	0,5	-4,5	0,5	0,7	0,4	-3,6	-0,7					
Producción industrial	2,2	3,1	3,4	3,9	0,2	1,5	3,7	1,9	2,2	1,3					
Servicios	1,2	1,1	1,5	1,7	0,2	0,1	2,2	1,6	0,9	-1,3[a]					
Producto interno bruto	1,8	2,2	2,5	2,8	0,0	1,0	3,1	1,9	1,5	0,3	7,3	10,3	8,8	8,1	2,7

[a] Solamente de 1973 a 1976.

Fuente: "Science and Technology in the New Socio Economic Context". Comité de Políticas de Ciencia y Tecnología de la OCDE, septiembre de 1979.

CUADRO 9: Niveles relativos de productividad por sectores
(Resultados por empleados como una proporción sobre resultados por empleados de la economía total)

País	*Año*	*Agricultura*	*Manufactura*	*Construcción*	*Servicios privados*	*Gobierno*
Bélgica	1960	0,74	0,92	1,14	1,11	0,86
	1970	0,80	1,07	0,89	0,99	0,79
	1973	0,92	1,14	0,87	0,96	0,75
	1977	0,91	1,24	0,86	0,91	0,73
Canadá[a]	1960	0,48	1,02	1,38	1,02	
	1970	0,54	1,10	1,26	0,90	
	1973	0,58	1,14	1,13	0,88	
	1977	0,64	1,23	1,12	0,86	
Finlandia	1960	0,68	1,14	1,18[b]	0,97	1,56
	1970	0,72	1,22	1,13[b]	0,87	1,14
	1973	0,72	1,22	1,11[b]	0,87	1,06
	1977	0,78	1,18	1,17[b]	0,83	1,07
Francia	1960	0,53	0,98	1,03	1,22	0,94[c]
	1970	0,56	1,16	0,89	1,02	0,75[c]
	1973	0,62	1,17	0,82	1,00	0,68[c]
	1977	0,62	1,21	0,83	0,96	0,65[c]
Alemania Federal	1960	0,38	1,04	1,27	1,05	1,25
	1970	0,42	1,10	1,11	0,99	0,87
	1973	0,48	1,11	1,13	0,97	0,80
	1977	0,51	1,15	1,14	0,96	0,73

Italia	1961	0,42	1,08[d]		1,24	1,61
	1970	0,50	1,12[d]		1,13	0,97
	1973	0,50	1,14[d]		1,11	0,87
	1977	0,51	1,16[d]		1,09	0,83
Japón	1960	0,48	1,29	1,11	1,22	2,04[e]
	1970	0,35	1,32	0,99	0,97	1,08[e]
	1973	0,41	1,35	0,88	0,94	0,91[e]
	1977	0,39	1,50	0,70	0,91	0,92[e]
Holanda[a]	1960	0,64	1,00[d]	1,35	1,00	
	1970	0,78	1,28[d]	0,88	0,87	
	1973	0,80	1,37[d]	0,82	0,83	
	1977	0,88	1,42[d]	0,73	0,84	
Noruega	1962	0,50	1,00	1,07	1,20	0,96
	1970	0,55	1,06	1,04	1,11	0,85
	1973	0,62	1,07	1,04	1,09	0,80
	1977	0,72	0,96	1,03	1,13	0,80
Suecia	1963	0,42	0,99	1,36	0,83	1,21
	1970	0,57	1,17	1,18	0,77	0,89
	1973	0,63	1,27	1,22	0,79	0,80
	1977	0,65	1,25	1,27	0,81	0,77

CUADRO 9: (Continuación)

País	*Año*	*Agricultura*	*Manufactura*	*Construcción*	*Servicios privados*	*Gobierno*
Reino Unido	1961	0,65	0,80	1,36	1,12	1,08
	1970	0,93	0,88	1,35	1,11	0,82
	1973	1,03	0,93	1,17	1,11	0,75
	1977	1,11	0,95	1,07	1,11	0,77
Estados Unidos	1960	0,54	1,10	1,31	1,04	0,94
	1970	0,65	1,20	1,04	1,04	0,78
	1973	0,63	1,30	0,86	1,08	0,77
	1977	0,67	1,35	0,86	1,04	0,75

[a]Solamente para el sector trabajo.
[b]Incluye utilidades.
[c]Incluye servicios comunitarios.
[d]Incluye minería.
[e]Solamente administración pública y defensa.

Fuente: OCDE, "Productively trends in the OECD area". CPE/WP 2(79)8, abril de 1980.

CUADRO 10. Distribución industrial de la fuerza laboral
(Porcentajes)

País	Sector primario				Sector secundario				Servicios			
	1950[a]	1960	1970	1974	1950	1960	1970	1974	1950	1960	1970	1974
Canadá	22,9	13,5	7,7	6,3	35,5	33,2	31,4	31,1	41,6	53,5	60,9	62,5
Estados Unidos	13,5	8,3	4,4	4,1	34,1	33,6	32,2	31,0	52,4	58,1	63,4	64,9
Japón	41,3	30,2	17,4	12,9	24,5	28,5	35,7	37,0	34,2	41,3	46,9	50,1
Australia		11,3	8,0	6,9		40,9	36,6	35,1		47,7	55,4	58,0
Austria	33,6	24,6	18,8	13,0	36,8	40,3	40,3	41,1	30,0	35,1	40,8	46,0
Bélgica	11,1	8,7	4,7	3,7	46,9	46,8	43,2	41,2	42,0	44,6	52,0	55,1
Dinamarca		18,2	11,5	9,6		36,9	37,8	32,3		44,8	50,7	58,0
Finlandia		36,4	22,7	16,3		31,9	35,5	36,0		31,7	41,8	47,7
Francia	31,7	22,4	14,0	11,6	35,4	37,8	38,5	39,2	32,8	39,8	46,2	49,2
Alemania Federal	24,7	14,0	8,6	7,3	42,9	48,8	49,3	47,6	32,4	37,3	42,1	45,1
Grecia		56,8	40,3	36,3		17,7	25,3	27,8		25,7	34,4	36,0
Islandia		23,5	18,1	15,4		35,3	37,3	37,4		42,8	44,6	47,3
Irlanda	40,9	37,3	27,1	24,3	23,8	23,7	29,9	31,4	35,2	39,0	43,1	44,6
Italia	41,7	32,8	19,5	16,6	31,7	36,9	43,8	44,1	26,5	30,2	36,6	39,3
Luxemburgo		16,4	8,8	6,6		44,0	46,7	49,0		39,8	44,5	44,4
Holanda	14,3	11,5	7,2	6,6	41,4	40,4	38,6	35,5	44,3	48,2	54,2	57,9
Noruega	30,5	21,8	13,9	10,5	34,1	35,6	37,3	34,2	35,4	42,9	48,8	35,3
Portugal	49,7	43,6	31,7	28,2	24,8	28,9	32,3	33,7	25,5	27,5	36,0	38,2
España	49,8	42,3	29,5	23,1	25,0	32,0	37,3	37,2	25,2	25,7	33,2	39,7
Suecia		14,9	8,1	6,7		42,8	38,4	37,0		42,5	53,5	56,3
Suiza	16,5	13,2	8,2	7,6	46,4	48,4	48,8	47,1	37,1	38,4	43,0	45,4
Turquía		78,3	69,9	64,1		10,2	12,4	14,8		11,5	17,8	21,1
Reino Unido	5,6	4,1	2,8	2,4	47,7	48,8	44,8	42,3	46,7	47,8	52,4	54,9

[a]Cercanamente al año disponible.
Fuente: OCDE. Estadísticas de la fuerza laboral.

pecto al conjunto de la actividad, alcanzando en varios países un nivel cercano a los dos tercios o los tres cuartos de la productividad promedio total. En los sectores de construcción, servicios privados y gobierno, la tendencia general es hacia la caída del nivel relativo de la productividad respecto del conjunto de la actividad económica, lo cual adquiere particular relevancia en el caso de los servicios por tratarse de la actividad en la que se concentra una actividad creciente del empleo.

En el sector industrial, a pesar de las diferencias entre los países, se observa como fenómeno similar el relativamente más rápido crecimiento de la productividad en el sector químico que, como se mencionó anteriormente, es precisamente el sector de mayor crecimiento en el transcurso de estas dos décadas. [16]

El empleo en el sector manufacturero se expande en la década del 50 y primera parte de la del 60, con variaciones según los países. En el caso del Japón y de Alemania Federal, el crecimiento se mantiene hasta 1973, mientras que en los Estados Unidos comienza a disminuir a partir de 1969 y en el Reino Unido a partir de 1964. [17] En el sector manufacturero se observa que son los sectores de más rápido crecimiento, química y metalmecánica, los que experimentan el mayor incremento del empleo. [18]

El acervo de conocimiento acumulado durante la década del 30 y durante la Segunda Guerra Mundial, así como el patrón tecnológico norteamericano que sirve de referencia para los países avanzados, se ven incrementados en el transcurso de estas dos décadas por una intensificación de los recursos que tanto los gobiernos como las empresas asignan a las actividades de investigación y desarrollo. [19] Es importante destacar, sin embargo, la marcada concentración de los recursos asignados a estas actividades en un número muy reducido de países. En efecto, más del

[16] D. T. Jones: "Output, Employment and Labor Productivity", en NIER, agosto de 1976, Cuadro 5. Citado en OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979.

[17] OCDE: "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979, Cuadro 15.

[18] OCDE: "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979, Cuadro 16.

[19] OCDE: "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979, Cuadro 1.

90% de los recursos asignados a investigación y desarrollo en los países avanzados de economía de mercado se concentran en cinco países, correspondiendo a los Estados Unidos más de la mitad de los recursos totales. [20] Es importante tener presente este hecho para calificar la extrapolación mecánica de la erosión de la posición relativa de los Estados Unidos en el ámbito del comercio, que se menciona más adelante, hacia una afirmación de carácter general que indicaría la "decadencia tecnológica" de ese país. Particularmente si se tiene presente que en las tecnologías que probablemente desempeñarán un papel estratégico en las próximas décadas —electrónica, telecomunicaciones, computación, bio-ingeniería, energía nuclear y energía no convencional— ese país parece presentar y mantener un liderazgo relativo que se vincula, sin duda, a los esfuerzos en el área militar y espacial que constituyeron una proporción muy elevada del total de recursos asignados por el conjunto de países de economía de mercado.

Cuando se analiza la distribución sectorial de recursos para investigación y desarrollo en la industria manufacturera, se observa que una proporción superior al 90% del total se canaliza precisamente hacia las ramas industriales que constituyeron los pivotes de rápido crecimiento industrial del período. Con diferencias de grado, las ramas química, maquinaria eléctrica (que incluye los electrodomésticos), el equipo de transporte y la actividad espacial, concentran, tanto en el ámbito público como el privado, proporciones del orden del 90% del gasto total. (Véase el cuadro 11.)

La dirección del progreso técnico incorporado en este conjunto de ramas pivotes del crecimiento industrial podría caracterizarse como un esfuerzo de responder a los desafíos que las economías industriales avanzadas enfrentaban tanto desde el punto de vista de la demanda como de los recursos disponibles. En efecto, tratándose de mercados con nivel de ingresos elevados, con lento ritmo de crecimiento de la población y con posibilidades cada vez más limitadas de transferencia de población de la agricultura, el crecimiento de la demanda estaba necesariamente vinculado a la aparición de nuevos productos que presentasen características tales como ahorro de tiempo o de esfuerzos o que permitiesen emplear el tiempo liberado por otros productos. En los

[20] OCDE: "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979, Cuadro 4.

CUADRO 11: Distribución sectorial de gastos en investigación y desarrollo en algunos paises de la OCDE
(1967 y 1975)

	Año	Francia			Alemania			Japón			Reino Unido			Estados Unidos		
		Indus-trial	Gobier-no	Total	Indus-trial	Gobier-no	Total	Indus-trial	Gobier-no	Total	Indus-trial	Gobier-no	Total	Indus-trial	Gobier-no	Total
Electricidad/ electrónica	1967	22,7	25,6	24,6	25,2	29,8	25,9	24,4	33,0	24,5	22,3	27.9	24,1	20,0	28,8	24,4
	1975	27,0	35,7	31,7	30,0	31,0	29,9	26,0	32,3	26,1	20,5	34,5	26,0	20,9	30,4	21,7
Química	1967	27,4	3,7	19,0	33,2	4,3	28,5	27,1	11,0	27,0	21,0	1,1	14,7	21,0	2,8	11,0
	1975	26,1	2,9	19,2	35,0	2,3	29,1	22,4	2,9	22,1	29,5	1,9	19,7	21,4	3,2	14,3
Maquinaria	1967	7,7	2,4	5,6	12,2	37,1	16,2	10,7	22,0	10,8	14,4	7,4	11,8	17,3	6,4	11,2
	1975	7,0	1,4	5,2	13,0	20,7	13,9	9,9	7,4	9,8	11,3	1,9	7,9	21,8	6,7	18,6
Aérea y espacial	1967	8,0	66,1	28,8	0,9	24,9	5,0	0,0	0,0	0,0	7,1	61,0	25,3	14,5	56,8	35,8
	1975	6,6	57,8	20,2	2,0	40,9	9,5	0,0	0,0	0,0	5,0	58,8	23,9	8,3	54,7	24,4
Otros transportes	1967	13,7	0,5	8,6	14,9	1,8	12,6	12,5	22,0	12,5	12,4	1,3	8,5	12,6	4,5	8,6
	1975	15,9	0,5	11,1	14,0	0,6	11,6	18,3	50,0	18,9	12,3	2,2	8,6	13,9	4,1	10,4
Metales básicos	1967	6,1	1,3	4,4	9,8	8,8	8,4	10,6	6,0	10,6	7,1	0,7	5,0	4,9	0,3	2,6
	1975	5,4	0,7	4,1	3,0	2,1	3,1	9,5	4,4	9,4	5,9	0,2	3,8	4,5	0,3	3,2

	Año	Francia			Alemania			Japón			Reino Unido			Estados Unidos		
		Industrial	Gobierno	Total	Industrial	Gobierno	Total	Industrial	Gobierno	Total	Industrial	Gobierno	Total	Industrial	Gobierno	Total
Asociados a la química	1967	10,1	0,2	6,1	2,4	0,8	2,1	7,7	0,0	7,7	9,9	0,3	6,7	5,1	0,3	2,7
	1975	8,9	0,5	6,2	2,0	1,3	2,0	6,4	1,5	6,3	10,8	0,3	7,1	4,4	0,5	3,6
Otra manufacturera	1967	4,3	0,2	2,9	1,4	0,5	1,3	7,0	6,0	6,9	5,8	0,3	3,9	4,6	0,1	2,3
	1975	3,2	0,5	2,3	1,0	1,1	0,9	7,5	1,5	7,4	4,7	0,2	3,0	4,8	0,1	3,3
Total manufactureras	1967	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
	1975	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fuente: Comité de la OCDE para Política Científica y Tecnológica, *Science and Technology in the New Socio Economic Context*, septiembre, 1979.

países desarrollados se está, obviamente, a gran distancia de las "necesidades básicas". Esto explica, por una parte, la profundización de bienes de consumo duraderos, que implica un incremento del capital por hombre necesario para el consumo y, por otra, la diferenciación creciente en las ramas productoras de alimentos, vestuario, farmacia, útiles del hogar, equipo de transporte y juegos. Una implicación fundamental de esta tendencia es el hecho de que la competencia entre las empresas se desplaza, en un amplio espectro de rubros, desde la lucha de precios hacia la diferenciación de productos, lo que se traduce en una utilización creciente de la publicidad, que se transforma en una "barrera a la entrada" decisiva en determinados rubros. Por el lado de los recursos, el creciente costo de "rigidez" introducido por la fuerza sindical y la legislación laboral han desempeñado, sin duda, un papel importante en la explicación de la creciente dotación de capital por hombre ocupado, tendencia que se verifica en los distintos sectores de los países avanzados. Es más, incluso en sectores que tradicionalmente han sido considerados como intensivos en el uso de la mano de obra (electrónica y textil), en los últimos años se observan fenómenos de innovación tecnológica que en un lapso relativamente breve podrán transformarlos en sectores altamente intensivos en capital. La tendencia creciente a la automatización se registra tanto en las economías de mercado como en las economías planificadas.[21]

La sustitución de recursos naturales por sintéticos, además de contribuir a una autonomía creciente respecto a los países proveedores y a los conflictos latentes norte-sur, es funcional desde el punto de vista de las condiciones técnicas de producción y de las especificaciones y usos de los productos, a los requerimientos de homogeneización y estandarización, característicos del consumo de masas de los países avanzados. Además, en ciertos rubros, corresponde directamente a factores estrictos de costo. Es evidente, sin embargo, que esta transformación de productos natu-

[21] N. Rosenberg: *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press, 1976. OCDE: "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979. Economic Commission for Europe: "Structure and Change in European Industry", Naciones Unidas, Nueva York, 1977. OCDE: "Facing the Future", Interfuturres, 1979. *Fortune*: "The Decade Ahead not so Bad. We do Things Wright", octubre de 1979. *US News and World Report*: "Challanges of the 80's", octubre de 1979. Centre d' études et d'information transnationale: "Les économies industrialisées face à la concurrence du Tiers-Monde. Le cas de la filière textile", París, agosto de 1978.

rales por sintéticos tenía como hipótesis básica el acceso a bajo costo al petróleo, situación que ha experimentado una modificación drástica y posiblemente definitiva.

Se trata, en síntesis, de un progreso técnico funcional a los requerimientos y condiciones de las economías industriales avanzadas, que se ha visto favorecido por el rápido crecimiento, pero que lo retroalimenta y orienta en forma coherente con el contexto en que se desenvuelven esas economías.

Crecimiento, comercio internacional e internacionalización de la producción

Al amparo de este crecimiento rápido, acompañado de elevación de productividad y progreso técnico se debía generar, y así ocurrió, una expansión rápida del comercio internacional: en el período considerado, el comercio internacional de manufacturas se expande a un ritmo mucho más rápido que el de la producción industrial. (Véase nuevamente el cuadro 1).

Entre 1950 y 1975, la producción industrial mundial se expandió a 6,1% y el comercio de manufacturas a 8,8%. En la primera mitad del siglo el comercio había crecido más lentamente que la producción (1,7% y 2,8%, respectivamente). Esto explica el que el comercio de manufacturas como proporción del producto bruto industrial, que en 1900 alcanzaba 22,4%, descienda en 1950 a 13,7%, para alcanzar en 1975 un 25,7%. Si del comercio total se excluyen los combustibles, se verifica que las manufacturas elevan su participación de 48,5% en 1950 a 76% en 1975.

Mientras mayor sea el ritmo de crecimiento de la demanda interna, mayores serán las posibilidades y menores las barreras a la entrada para la importación de productos adquiridos en el exterior. Por otro lado, mientras mayor sea el crecimiento de la productividad y el ritmo de innovación tecnológica, mayores serán las posibilidades de competir en el mercado internacional, con el estímulo adicional de las correspondientes economías de escala, que a su vez intensifican crecimiento, productividad y progreso técnico. [22] Este nuevo "círculo virtuoso acumulativo" crecimien-

[22] E. F. Denison: "Explanations of Declining Productivity Growth", The Brookings Institute, Washington, 1979. OCDE: "Productivity Trends in the OECD Area", Economic Policy Committee, Working Party No. 2, París, abril de 1980. OCDE: "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979. W. E. G. Salter: *Productivity and Technical Change*, Cambridge University Press, 1960. T.

to-comercio internacional, se expresa en la vinculación que se observa entre el ritmo de crecimiento industrial de los distintos países, la correspondiente elevación de la productividad y la participación en el mercado internacional. Nuevamente el Japón ejerce el liderazgo en cuanto a grado de penetración, encontrándose en el otro extremo de la escala los Estados Unidos y el Reino Unido, potencias que encabezaron las dos revoluciones industriales.

En 1955, las exportaciones del Japón representaban el 4,2% de la exportación total, proporción que más que se duplica hacia 1975 (10,4%). En el otro extremo, la participación relativa de los Estados Unidos disminuye del 24 al 17% manteniéndose prácticamente sin grandes variaciones la proporción de países subdesarrollados, desarrollados y de economía planificada. Es importante señalar la asimetría que existe en el caso del Japón, entre su presencia en las exportaciones e importaciones de manufactura, porque ilustra el grado de protección con el cual se desarrolló la industria de ese país en este período de rápido crecimiento. Mientras que su participación en la producción industrial en 1975 era del 7,2% y del 10,4% en las exportaciones de manufacturas, en las importaciones de manufacturas su presencia se reducía a un 1,7%, situación estrictamente inversa a la de los países subdesarrollados. [23] En el caso del Japón, el coeficiente de exportación alcanza el 25%, mientras que el de importación un 6%. En América Latina, el coeficiente de exportación es de 7% (1975), mientras que el de importación es de 36%. En el caso de los Estados Unidos y los países de economía planificada, los coeficientes son similares y relativamente bajos, del orden del 10%. Al analizar el contenido del comercio de manufacturas, se observa una clara correspondencia en cuanto a dinamismo del comercio con lo observado a nivel de la producción: los productos químicos y la rama metalmecánica incrementan su participación. Considerados en conjunto, en 1950 representaban el 47% del comercio de manufacturas y en 1975, el 59%. [24]

El comercio internacional constituye sólo una de las dimensiones del rápido proceso de internacionalización que acompaña

F. Crips y R. J. Tarling: *Growth in Advanced Capitalist Economies, 1950-1970,* Cambridge University Press, 1973.

[23] CEPAL: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/con.69/L.2, agosto de 1979, Cuadro 6.

[24] CEPAL: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/con.69/L.2, agosto de 1979, Cuadro 1.

el acelerado crecimiento de la producción industrial. En efecto, la producción industrial fuera de las fronteras del país de origen, por medio de filiales, se expande aún más rápidamente que el comercio internacional y, por consiguiente, mucho más rápido que la producción industrial. Como es bien sabido, en la década del 50 y comienzos de la del 60, son las empresas de los Estados Unidos las que encabezan este proceso de internacionalización, concentrando su interés primordialmente en el mercado integrado y dinámico, pero accesible, de Europa Occidental, ya que el mercado del Japón, aún más dinámico, estaba básicamente cerrado a la inversión extranjera.[25] Por esta vía, las empresas industriales líderes de los Estados Unidos compensaban el lento crecimiento de su mercado de origen y, aunque aparecían invadiendo los mercados europeos, apenas si lograban igualar globalmente el crecimiento de las empresas europeas.[26] Estas últimas reaccionaron y comenzaron a desplazarse internacionalmente, concentrando también su atención preferente en los mercados de los países avanzados.

A medida que se intensificaba la competencia internacional y se encarecía la mano de obra en los países avanzados, adquirió relevancia la fase de internacionalización motivada por la búsqueda de mano de obra abundante y barata. Las condiciones más favorables de competitividad de las exportaciones japonesas explican, tal vez, el retraso con que las empresas líderes de ese país se lanzaron a la fase de internacionalización, motivadas tanto por la búsqueda de mercados como por la disponibilidad de recursos humanos (Asia Sudoriental) y por la obtención de condiciones favorables para el acceso a recursos naturales. La ostensible diferencia de situaciones en lo que se refiere a la internacionalización vía exportaciones e inversión directa, aparece claramente ilustrada en el cuadro 12, donde se observa en un extremo el caso de los Estados Unidos, cuya producción internacionalizada cuadruplicaba, en 1971, el volumen de exportaciones. En el otro extremo del grupo de países avanzados se encuentra el Japón, cuya producción internacionalizada representaba apenas un tercio de las exportaciones.

[25] Entre 1964 y 1970, la participación de las ET en la producción industrial del Japón se eleva del 2,5 al 3%. Véase T. Ozawa: *Japan's Technological Challenge to the West, 1950-1954*, MIT Press, 1974.

[26] S. Hymer y B. Rowthorn: "Multinational Corporations and International Oligopoly", en C. P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation*, MIT Press, Cambridge, 1970.

CUADRO 12: Producción internacional y exportación de los principales países desarrollados (1971)
(Millones de dólares)

País	*Acumulativa de la inversión extranjera directa (valor nominal)*	*Producción internacional estimada*	*Exportación*	*Producción internacional como porcentaje de las exportaciones*
Estados Unidos	86 000	172 000	43 492	395,5
Reino Unido	24 020	48 000	22 367	214,6
Francia	9 540	19 100	20 420	93,5
Alemania Federal	7 270	14 600	39 040	37,4
Suiza	6 760	13 500	5 728	235,7
Canadá	5 930	11 900	17 582	67,7
Japón	4 480	9 000	24 019	37,5
Holanda	3 580	7 200	13 927	51,7
Suecia	3 450	6 900	7 485	92,4
Italia	3 350	6 700	15 111	44,3
Bélgica	3 250	6 500	12 392	52,4
Australia	610	1 200	5 070	23,7
Portugal	320	600	1 052	57,0
Dinamarca	310	600	3 835	15,3
Noruega	90	200	2 563	7,8
Austria	40	100	3 169	3,2
Total	*159 000*	*318 000*	*237 082*	*133,7*
Otras economías de mercado	6 000	12 000	74 818	16,0
Gran total	*165 000*	*330 000*	*311 900*	*105,3*

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Multinational Corporations in World Development*, Nueva York, 1973.

El llamado comercio intrafirma, asociado a la producción industrial internacionalizada (que según algunos autores alcanzaría aproximadamente el 25% del comercio mundial de manufacturas), por su mayor crecimiento, habría constituido un factor adicional de dinamización del comercio internacional. Se generaba así, sin embargo, una distancia creciente respecto a la imagen que los textos proporcionan de un mercado internacional de productores y usuarios independientes, con las consecuentes implicaciones en materia de precios y vigencia de una política comercial "óptima". [27]

Lo que interesa destacar, en primer término, es la vinculación fundamental entre el proceso de internacionalización y lo que se considera rasgo dominante del período, a saber, el crecimiento rápido y asimétrico a nivel nacional y sectorial. Con esto se busca enfatizar la necesidad de vincular el análisis del papel que desempeñan las empresas transnacionales (ET) en el marco general de referencia del crecimiento y la transformación que experimenta el sector industrial en la posguerra.

Papel estratégico de la industria de bienes de capital

Para avanzar en la comprensión de esta "causación virtuosa-acumulativa" que vincula crecimiento-progreso técnico e internacionalización, es útil concentrar la atención en el sector de producción de bienes de capital. Su magnitud y estructura interna constituyen un factor explicativo importante para el análisis de la dinámica industrial; en su condición de portador material de progreso técnico, ejerce influencia en las modificaciones que experimenta la productividad de la mano de obra y de la inversión y, en consecuencia, de la competitividad internacional de las economías nacionales. En el funcionamiento del sector productor de bienes de capital, ejercen influencia factores institucionales tales como la relación sector público-sector privado y la internacionalización del sector industrial. En buena medida constituye un hilo conductor para la reflexión sobre la especificidad que adoptan los sistemas industriales nacionales. En particular, la magnitud de su presencia y comportamiento marca una de

[27] G. K. Helleiner: "Seminar on Intrafirm Transaction and their Impact on Trade and Development (September, 1977)", Sussex, noviembre de 1977. G. K. Helleiner: "World Markets and Developing Countries", University of Toronto, septiembre de 1977. E. Koseoglu: "International Redeployment and Intrafirm Trade", Columbia University, enero de 1980.

las diferencias fundamentales entre las economías industriales avanzadas y las semi-industrializadas, en especial las de América Latina. [28]

El ritmo de crecimiento de la demanda de bienes de capital está determinado por el crecimiento de la inversión, su estructura sectorial y por la proporción de bienes de capital incluidos en esa inversión sectorial. Se comprueba empíricamente, en las últimas décadas, que la demanda de bienes de capital crece más rápidamente que la producción industrial y, por consiguiente, que el producto nacional bruto. Esto se vincula al crecimiento relativamente más rápido de la inversión que del producto nacional, a la naturaleza del progreso técnico caracterizado por una creciente intensidad de capital en relación con la mano de obra, a la modificación de la estructura sectorial en favor de actividades caracterizadas por una mayor relación capital-producto y al incremento de la proporción de bienes de capital contenido en la inversión, fenómeno este último vinculado también a la modalidad específica que asume el progreso técnico. [29]

En la década del 70, la participación de los bienes de capital en el producto manufacturero alcanzó proporciones cercanas al 40%, destacándose nuevamente el caso del Japón, donde se acercó al 50%. Es interesante señalar que en Brasil, el país de América Latina donde la producción de bienes de capital está más avanzada, la proporción en 1974 era de 14,5% (véase el cuadro 13). Como un reflejo de lo anterior, se observa que la participación de los bienes de capital en las exportaciones de los países avanzados, además de crecientes, representan en varios de ellos niveles cercanos a la mitad (en el Japón 49,2% y en la República Federal de Alemania 49,5%). El coeficiente de exportación de la rama de bienes de capital también se incrementa en este período y se observa que en países como Alemania Federal e Italia supera el 40%, que contrasta con el caso de los Estados

[28] Economic Commission for Europe: "Role and Place of Engineering Industries in National and World Economies", Naciones Unidas, Nueva York, 1974, Vol. I, Cuadro 8. NAFINSA-ONUDI: "México: Una estrategia para desarrollar una industria de bienes de capital", México, 1977, Cap. III. ONUDI/ICIS: "Capital Goods Industry (Preliminary Study)", mayo de 1980. N. Kaldor: *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell U.P., 1967.

[29] Economic Commission for Europe: "Structure and Change in European Industry", Naciones Unidas, Nueva York, 1977, Cuadros II.1, II.2, II.3 y II.4 y Mapa II.1.

Unidos, donde las exportaciones representan el 10% de la producción interna (véase el cuadro 14).

En consecuencia, si la oferta interna de bienes de capital responde a esta demanda estructuralmente más dinámica que el conjunto de la actividad industrial, se producirá un efecto multiplicador que se difundirá a todos los niveles de la economía. En ausencia, o por debilidad de la oferta interna, este fenómeno se traducirá en un peso creciente de las importaciones de bienes de capital

El efecto sobre el empleo está determinado tanto por el ritmo de acumulación como por la intensidad de la relación capital-trabajo. En este sector convergen un ritmo rápido de acumulación y una intensidad de capital por obrero empleado de las más bajas del sector manufacturero. En efecto, se observa que, contrariamente a una percepción generalizada, la rama de bienes de capital presenta una intensidad de capital significativamente menor al promedio de la industria. Definiendo ésta como 100, se verifica, en distintos países, que la fabricación de maquinaria no eléctrica y eléctrica alcanza un nivel que fluctúa aproximadamente entre 60 y 80. Las ramas cuya intensidad de capital es sistemáticamente superior al promedio de la industria son petróleo y derivados, química, papel, productos siderúrgicos, caucho y alimentos. [30]

Esto explica la contribución decisiva que el sector productor de bienes de capital ha tenido en el crecimiento del empleo industrial de las economías avanzadas. Se advierte, en efecto, que en la mayor parte de los países desarrollados, el empleo en la rama metalmecánica representa una proporción creciente del empleo manufacturero total, alcanzando en 1977 niveles cercanos al 40%. [31]

A esta dimensión cuantitativa se agrega el fenómeno no menos importante de carácter cualitativo referente al papel que este sector desempeñe en la calificación de la mano de obra. En efecto, las habilidades y competencia técnica requeridas para el diseño, fabricación y mantenimiento de una maquinaria y equipo constitu-

[30] En el Japón, el sector de bienes de capital representaba el 38,5% del empleo industrial en 1969 y el 44,6% en 1977. En los Estados Unidos, el 38,1% en 1963 y el 41,2% en 1977; en Francia, el 38,1% en 1963 y el 43,1% en 1976; en Alemania Federal, donde un cambio de clasificación en 1973, el 46,7% en ese año y el 47,2% en 1977.

[31] B. Balassa: "The Changing International Division of Labor in Manufactured Goods". World Bank Staff Working Paper No. 329, mayo de 1979, Cuadro 4.

CUADRO 13: Proporción de los bienes de capital en el valor agregado por la industria manufacturera

	1960	*1974*
Estados Unidos	38,1	42,7
Japón	31,7	48,5
Alemania Federal	38,2	39,0
Francia	37,3	39,2
Reino Unido	41,1	40,5
Italia	29,9	36,5
Brasil	9,2	14,5

Fuente: Interfutures, OCDE, París.

CUADRO 14: Participación de las exportaciones de bienes de capital en las exportaciones totales y en la producción de bienes de capital[a]

	Exportación total		*Producción de bienes de capital*	
	1965	*1975*	*1964-1966*	*1974*
Estados Unidos	36,8	42,5	6,2	9,9
Japón	31,3	49,2	14,9	22,5
Alemania Federal	46,2	46,5	37,4	46,4
Francia	26,3	33,0	16,1	23,1
Reino Unido	42,0	41,8	21,9	27,4
Italia	30,2	35,0	36,0	41,0

[a] La definición de bienes de capital utilizada en este trabajo, para efectos conceptuales, es la siguiente: maquinaria y equipo producido en la industria metalmecánica que se incorpora en lo que la contabilidad nacional define como formación bruta de capital fijo. En consecuencia, se trata sólo de una parte de la industria metalmecánica *(engineering)*, que de acuerdo con la clasificación industrial internacional corresponde a los grupos 381 (productos metálicos), 382 (maquinaria no eléctrica), 383 (maquinaria eléctrica), 384 (equipo de transporte), 385 (equipo de medida y control). Otros componentes de la industria metalmecánica son principalmente los bienes de consumo durables (automóviles y electrodomésticos). Para efectos estadísticos, en algunos cuadros se ha asimilado el concepto de bienes de capital y de industria metalmecánica. Ése es precisamente el caso de los cuadros 9, 10 y 11. En los cuadros 12 y 13, sobre la base de una desagregación a cuatro dígitos, se utiliza un concepto estadístico de bienes de capital que se ajusta a la definición antes enunciada.

Fuente: Interfutures, OCDE, París.

yen la mejor escuela para la calificación de la mano de obra requerida por el conjunto de la producción industrial. Esto explica el hecho de que se considere a este sector como un mecanismo privilegiado de capacitación para el resto de los sectores industriales.

El mercado internacional de bienes de capital: características generales

El progreso técnico que se incorpora en el diseño y funcionamiento de los bienes de capital, unido al proceso de calificación de la mano de obra que este sector induce y al mismo tiempo viabiliza, constituye entonces un mecanismo de difusión de innovación que contribuye en grado importante a la elevación de la productividad del resto de los sectores industriales y, por esa vía, a la determinación, en algún grado, de la competitividad internacional, tanto en la propia rama productora de bienes de capital como en el resto de las ramas industriales y muy especialmente en aquellas en las que la maquinaria y equipo especializado constituyen un factor determinante de la productividad. En consecuencia, el análisis de la posición relativa de los distintos países productores en el mercado internacional de bienes de capital podría proporcionar antecedentes útiles para profundizar en las especificidades del sistema industrial de los distintos países. Un primer antecedente importante se refiere al elevado grado de concentración de las exportaciones mundiales de bienes de capital en los países desarrollados de economía de mercado, que en alguna medida expresa su gravitación en el ámbito tecnológico. Se comprueba que, en 1977, en esos países se genera el 87,5% de las exportaciones mundiales de bienes de capital; en los países de economía planificada el 10% y en los países subdesarrollados sólo un 2,5%. (Véase el cuadro 15.)

Este superávit comercial en el sector de bienes de capital adquiere mayor relevancia si se le ubica en el marco del conjunto de las relaciones comerciales de los países desarrollados. En efecto, en el cuadro 16 se observa que mientras el balance global comercial de esos países pasa de un superávit de mil millones de dólares en 1969 a un déficit de 27 mil millones de dólares en 1976, en el sector de bienes de capital el superávit se eleva de 17 mil a 77 mil millones de dólares. Es decir, el sector de bienes de capital constituye el núcleo central de la capacidad de competencia de las economías industriales avanzadas respecto al resto del

CUADRO 15. Exportación e importación de productos de ingeniería en el mundo (1977)

	Exportaciones (millones de dólares)	*Porcentaje*	*Importaciones (millones de dólares)*	*Porcentaje*	*Relación exportación/importación*
Países desarrollados de economía de mercado	*273 585,5*	*87,5*	*183 844,6*	*56,8*	1,49
Estados Unidos	51 036,5	16,3	36 125,9	11,6	1,41
Europa	137 658,0	44,0	82 356,1	26,3	1,67
Japón	44 737,5	14,3	3 372,1	1,1	13,27
Otros países	40 153,5	12,8	61 990,5	19,8	0,65
Países desarrollados de economía centralmente planificada	*31 132,5*	*10,0*	*32 558,3*	*10,4*	0,96
URSS	8 473,3	2,7	14 886,9	4,8	0,57
Países subdesarrollados	*7 782,0*	*2,5*	*93 178,0*	*29,8*	0,08
Brasil	1 396,0	0,4	3 289,7	1.1	0,42
Hong Kong	1 205,2	0,4	1 683,0	0,5	0,72
República de Corea	1 727,8	0,5	2 990,6	1,0	0,58
Singapur	2 017,1	0,6	2 405,0	0,8	0,84
Importaciones no realizadas			(2 919,1)	0,9	
Total del mundo	312 500,0	100,0	312 500,0	100,0	

Fuente: Comisión Económica para Europa, *Bulletin of Statistics on World Trade in Engineering Products*, 1977, Naciones Unidas, Nueva York, 1979.

mundo y esta situación se verifica para Europa, los Estados Unidos y el Japón. La carencia de recursos naturales y la escasez relativa de mano de obra se compensa con el progreso técnico incorporado en la industria de bienes de capital. La proyección de esta situación del ámbito comercial sobre la generación de empleo industrial en los países avanzados, queda en evidencia al contrastar el efecto positivo que generan las exportaciones en esos países en relación con el de las importaciones. Se observa que el efecto global del comercio internacional de esos países sobre el empleo es positivo. En 1976 se estima que como resultado de las exportaciones e importaciones se genera un efecto positivo de aproximadamente 1 500 000 empleos adicionales en los países de la OCDE.

En el sector productor de bienes de capital se generan aproximadamente las dos terceras partes de ese saldo positivo. Esta situación se verifica tanto en los casos de los Estados Unidos y Europa como del Japón. [32]

Las consideraciones respecto a la gravitación del mercado de los países subdesarrollados tienen dos implicaciones de diferente naturaleza, según que la atención se concentre en el contenido tecnológico de los bienes de capital o en la relevancia del mercado de los países subdesarrollados para la balanza comercial de los países proveedores. Desde este segundo punto de vista ya ha quedado anteriormente en evidencia que el superávit que los países proveedores logran en su comercio de bienes de capital con los países subdesarrollados es equivalente al déficit en que incurren en sus transacciones de otros bienes y fundamentalmente de materias primas y combustibles. Por consiguiente, independientemente del peso relativo del mercado de los países subdesarrollados, lo que es esencial es el hecho de que les otorga la capacidad de compra necesaria para adquirir los recursos naturales de que carecen. Por otra parte, el mercado de los países subdesarrollados adquiere una elevada significación para ciertos rubros específicos.*

[32] NAFINSA-ONUDI: "México: Una estrategia para desarrollar una industria de bienes de capital", México, 1977, Cap. II.

*El 39% de la exportación de calderas de los países desarrollados se destina a los países en vías de desarrollo. Esa proporción se eleva a 55% en las turbinas de gas, a 55% en los rodamientos, a 59% en las locomotoras, a 47% en barcos de guerra y a 48% en otros barcos.

CUADRO 16: Balanza comercial del total de bienes y de bienes de capital en el comercio mundial por regiones [a]
(Millones de dólares fob)

Regiones, subregiones o países	Total	Economías de mercado			Economías centralmente planificadas	Europa	Estados Unidos	Japón	América Latina
		Desarrolladas	Subdesarrolladas Total	OPEP					
Total									
1969									
1973									
1976									
Bienes de capital									
1969									
1973									
1976									
Economías de mercado desarrolladas									
Total									
1969	1 270								
1973	-4 700								
1976	-27 087								
Bienes de capital									
1969	16 810								
1973	32 420								
1976	77 271								

Economías de mercado subdesarrolladas				
Total				
1969	-3 150	-1 140		
1973	3 680	7 710		
1976	30 047	34 325		
Bienes de capital				
1969	-16 319	-14 930		
1973	-30 515	-28 470		
1976	-71 866	-68 309		
OPEP				
Total				
1969	6 675	5 380	1 790	
1973	22 050	18 040	4 550	
1976	67 566	46 498	21 690	
Bienes de capital				
1969	-3 328	-2 995	-54	
1973	-8 074	-7 323	-225	
1976	-32 350	-29 758	-1 212	
Economías centralmente planificadas				
Total				
1969	1 880	-130	2 010	495
1973	1 020	-3 010	4 030	540
1976	-2 960	-7 238	4 278	622

CUADRO 16: (Continuación)

Regiones, subregiones o países	Total	Economías de mercado			Economías centralmente planificadas	Europa	Estados Unidos	Japón	América Latina
		Desarrolladas	Subdesarrolladas Total	Subdesarrolladas OPEP					
Bienes de capital									
1969	-491	-1 880	1 389	279					
1973	-1 905	-3 950	2 045	526					
1976	-5 405	-8 962	3 557	1 380					
Europa									
Total									
1969	-5 010	-1 970	-2 830	-3 990	-210				
1973	-10 980	-3 520	-7 680	-9 860	220				
1976	-33 081	-14 270	-19 657	-23 912	846				
Bienes de capital									
1969	11 140	1 890	7 560	1 703	1 690				
1973	19 430	1 640	14 640	4 360	3 150				
1976	39 725	-2 025	34 896	16 712	6 854				
Estados Unidos									
Total									
1969	2 245	250	1 950	350	45	1 790			
1973	-380	-950	-1 340	-2 970	1 910	1 430			
1976	-4 167	3 537	-10 272	-7 177	2 568	8 970			
Bienes de capital									
1969	5 291	1 230	4 005	904	56	370			
1973	5 095	-970	5 760	1 697	305	-430			
1976	16 899	-41	16 179	7 720	761	2 013			

Japón								
Total								
1969	3 440	1 640	1 720	-1 090	80	730	1 560	
1973	2 480	1 630	870	-4 150	-20	2 820	1 370	
1976	9 841	9 846	-2 146	-11 864	2 141	6 796	5 872	
Bienes de capital								
1969	4 857	1 870	2 849	305	138	340	1 020	
1973	15 455	7 590	7 345	1 049	520	2 590	3 580	
1976	33 879	16 579	15 937	4 600	1 363	5 680	8 003	
América Latina								
Total								
1969	-950	-550	-130	-1 170	-270	-10	-420	-70
1973	-1 570	-120	-1 550	-2 460	100	-150	1 140	-1 100
1976	-8 966	-979	-9 028	-11 478	1 041	-291	2 160	-2 903
Bienes de capital								
1969	-5 780	-5 410	-5	8	-365	-2 398	-2 406	-390
1973	-9 601	-9 150	-5	63	-446	-3 976	-3 460	-1 489
1976	-18 709	-17 833	33	201	-909	-6 793	-7 430	-3 012

[a] Ver notas del cuadro 1.

Muy distinta es la implicación referente al contenido tecnológico de esos bienes de capital. En efecto, uno de los temas centrales que se plantean en relación con la adquisición de tecnología, es la necesidad de enfrentar la inadecuación que existe entre las características de la tecnología generada en los países desarrollados y las condiciones económicas en que ésta se aplica a los países subdesarrollados.

La posibilidad de que este proceso de adaptación se genere en los países proveedores está ciertamente vinculada a la significación que ellos asignen al mercado de tecnología constituido por los países receptores, la que a su vez estará determinada por la evolución y nivel de participación alcanzado por los países receptores de ese mercado.

Las características del mercado sugieren que son las condiciones técnico-económicas de los países avanzados las que determinan las características de diseño y de funcionamiento de este tipo de bienes, en que se incorpora parte importante del progreso técnico. De esto debe desprenderse que, si se plantea como objetivo el que, por lo menos en determinados sectores, las características técnico-económicas de los bienes de capital que se utilicen en los países subdesarrollados sean coherentes con la "proporción de factores" de las economías locales, no serán los países proveedores los que realicen los esfuerzos necesarios de adaptación. Para los círculos académicos de esos países, el problema puede constituir un tema de interés, pero no se observan razones fundadas que hagan pensar que para las empresas respectivas suceda lo mismo. Para ellas, el problema central es mantener y mejorar su posición en el mercado cada vez más competitivo de los países desarrollados. Esa es la meta principal que guía y estimula su esfuerzo tecnológico.

Hasta ahora se ha puesto de relieve la falta de motivaciones de los proveedores de tecnología para efectuar las adaptaciones de tecnología requeridas por los países subdesarrollados. Este aspecto del problema adquiere relevancia en la medida en que esa adaptación tecnológica es considerada necesaria y conveniente por los usuarios. Ahora bien, el hecho de que ese planteamiento se mencione con frecuencia en los documentos globales de política de los países subdesarrollados no garantiza que a nivel de las empresas privadas y públicas, que en último término son las usuarias de la tecnología, exista una preferencia por las técnicas intensivas de mano de obra o por las que emplean de preferencia materias primas locales. En efecto, la empresa privada,

enfrentada a una gama de alternativas tecnológicas, seleccionará aquella que, a los precios de mercado, genera una tasa más alta de rentabilidad. Las empresas públicas se inclinan, en el marco de las limitaciones impuestas por las restricciones financieras, por aquellas que permitan satisfacer la demanda a un menor costo total actualizado, también a precios de mercado, y que permitan generar, por lo tanto, una tasa elevada de acumulación. La aplicación de estos criterios conducirá muy probablemente a seleccionar las técnicas más avanzadas disponibles en el mercado, que son las que los proveedores de los países desarrollados están en condiciones y tienen interés en proporcionar. Las consideraciones anteriores no implican desconocer la conveniencia del esfuerzo de adaptación de las tecnologías disponibles en el mercado, sino que destacan: *a*) la importancia de la selección de aquellos sectores en que esto es deseable desde el punto de vista del interés social; *b*) el hecho de que no serán los proveedores de la tecnología los que asuman esta responsabilidad, y *c*) que inclusive en aquellas actividades en que la adaptación responda a los objetivos nacionales, no serán las empresas usuarias privadas ni públicas las que promuevan espontáneamente estas actividades que elevan el riesgo operacional y pueden comprometer la competitividad internacional y el ritmo de expansión.

Modificar este comportamiento en aquellos sectores en que la adaptación tecnológica es necesaria, implica la formulación de una política integral que incluya la reconsideración de los parámetros básicos que determinan la estructura y las condiciones de funcionamiento de los mercados en que actúan las firmas privadas, o la redefinición de los criterios de control y evaluación de la operación de las empresas y organismos públicos y el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica local. El factor clave, que es en el que tal vez menos se ha avanzado, lo constituye la identificación de aquellos sectores en que la adaptación tecnológica es no sólo técnicamente viable, sino, lo que es más importante, económica y socialmente deseable. Lo anterior presupone que se haya generalizado la convicción de que, en esta materia, las definiciones de política y los esfuerzos orgánicos locales no pueden sustituirse por la iniciativa de los proveedores ni por el funcionamiento espontáneo del "mercado".

Competitividad relativa

En lo que se refiere a la posición relativa de un conjunto de países industriales avanzados productores de bienes de capital, se observa un marcado ascenso del Japón y un deterioro de los Estados Unidos y el Reino Unido, mientras que Alemania Federal básicamente ha mantenido su posición. En 1963, los Estados Unidos y el Reino Unido generaban aproximadamente el 45% de las exportaciones de los países considerados, mientras que, en 1977, ese porcentaje desciende al 30%. El Japón, por su parte, que en 1963 exportaba aproximadamente el 4%, incrementa su participación al 13%, convirtiéndose en el tercer exportador mundial (después de los Estados Unidos y Alemania Federal). En conjunto, estos tres países generan algo más de la mitad de las exportaciones del conjunto de países considerados. [33]

Al analizar el caso de los Estados Unidos (véase nuevamente el cuadro 16), se observa que el superávit comercial de bienes de capital lo obtienen básicamente en sus relaciones con los países subdesarrollados, correspondiendo la mitad a América Latina y la otra mitad a la OPEP. En el caso de Europa, las siete octavas partes del superávit se obtienen con los países subdesarrollados y la mitad de esa proporción corresponde a los países de la OPEP. El resto del superávit proviene del comercio con los otros países desarrollados. En el caso del Japón, en cambio, más de la mitad del superávit de bienes de capital se genera en el resto de los países desarrollados. Esto es relevante en la medida en que sugiere una mayor competitividad. En efecto, para evaluar la competitividad relativa en este sector portador de progreso técnico, es preciso contrastar exportaciones con importaciones y, en particular, aquellas que corresponden al flujo interior de los países avanzados, con el objeto de evitar las distorsiones que, en el comercio de bienes de capital con países subdesarrollados, generan tanto los financiamientos "atados" de los países proveedores, como la presencia de filiales que canalizan sus requerimientos de bienes de capital hacia los países de origen. Se observa que el incremento más rápido de la competitividad, definida en estos términos, se da en el Japón, país que en 1963 generaba exportaciones de bienes de capital hacia otros países desarrollados por un valor que alcanzaba el 50% de las importaciones re-

[33] NAFINSA-ONUDI: "México: Una estrategia para desarrollar una industria de bienes de capital", México, 1977, Introducción, p. 42.

CUADRO 17: Coeficiente de competitividad de los principales países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital

País	Competitividad			Variación de competitividad		
	1963	1973	1977	1977-1963	1977-1973	1973-1963
Alemania Federal	3,2135	2,8090	2,6664	0,8297	0,9492	0,8741
Austria	0,2256	0,4938	0,4931	2,1857	0,9985	2,1888
Bélgica-Luxemburgo	0,4694	0,4828	0,4901	1,0440	1,0151	1,0285
Canadá	0,2723	0,5228	0,5502	2,0205	1,0524	1,9199
Dinamarca	0,6703	0,6637	0,6413	0,9567	0,9662	0,9901
España	0,0829	0,1994	0,3258	3,9300	1,6339	2,4063
Estados Unidos	5,6043	1,6905	1,8221	0,3251	1,0778	0,3016
Finlandia	0,1049	0,2756	0,4457	4,2488	1,6171	2,6272
Francia	0,6523	0,7058	0,8053	1,2345	1,1409	1,0820
Holanda	0,5446	0,7223	0,6783	1,2455	0,9390	1,3262
Italia	0,5891	0,9270	1,0910	1,8519	1,1769	1,5735
Japón	0,5011	1,7764	3,2382	6,4621	1,8229	3,5450
Noruega	0,1555	0,4331	0,3329	2,1408	0,7686	2,7852
Reino Unido	2,6715	1,2405	1,1458	0,4288	0,9236	0,4643
Suecia	2,0525	1,2332	1,0921	0,5320	0,8855	0,6008
Suiza	1,0360	1,1639	1,4520	1,4015	1,2475	1,1234
Yugoslavia	0,2082	0,2175	0,1296	0,6224	0,5958	1,0446

Fuente: Nacional Financiera, S.A., Proyecto Bienes de Capital NAFINSA/ONUDI, con base en datos de Naciones Unidas, Statistical Papers, Serie D, vol. XIII, XXIII y XXVII, *Commodity Trade Statistics,* varios números.

queridas y que en 1977 genera un flujo hacia el resto de los países avanzados que triplica las importaciones requeridas. La pérdida más rápida de competitividad internacional se da en los Estados Unidos, donde el coeficiente de competitividad pasa de 5,6% en 1963 a 1,8% en 1977 (entre 1973 y 1977 la competitividad de los Estados Unidos se incrementó de 1,7% a 1,8%, situación posiblemente vinculada a la devaluación del dólar). Los otros países que ven erosionada su posición relativa son la República Federal de Alemania, aun cuando mantiene en términos absolutos el segundo nivel de competitividad detrás del Japón (2,7% en 1977), el Reino Unido, Suecia y Dinamarca. El resto de los países considerados mejoran su posición relativa. (Véase de nuevo el cuadro 17.)

Relación sector público-sector privado

Es importante destacar el papel desempeñado por la relación entre el sector público y las grandes empresas nacionales usuarias de bienes de capital y las empresas productoras de bienes de capital del mismo país. En efecto, las informaciones parciales disponibles señalan que en una proporción significativa de los subsectores productores de bienes de capital, la articulación entre, por una parte, los grandes usuarios públicos y privados nacionales y, por otra, los fabricantes nacionales respectivos, ha desempeñado un papel significativo no sólo en cuanto a la existencia de mercados cautivos, sino también en lo que se refiere al establecimiento de mecanismos contractuales destinados a elevar la competitividad de los fabricantes locales y a desarrollar la innovación tecnológica en líneas específicas previamente determinadas. Esta situación adquiere especial vigencia en la fabricación de equipo para la generación, transmisión y distribución de energía, en equipo para telecomunicaciones y computación, equipo para el transporte ferroviario, aéreo y naval, equipo para el sector siderúrgico y ciertas áreas del sector minero. La legalización de estos acuerdos de cooperación, a través de las leyes de compra nacional y el establecimiento tácito o explícito de barreras no arancelarias, ha constituido un mecanismo poderoso para el reforzamiento de los fabricantes nacionales en aquellos rubros a los cuales los países otorgaban un carácter estratégico desde el punto de vista económico y militar.

En los últimos años, esta vinculación ha adquirido particular notoriedad en el área de la microelectrónica, cuyo desarrollo fu-

turo puede ejercer una influencia determinante en el propio sector de bienes de capital, en el surgimiento de una "nueva generación" de bienes de consumo durables, en la reorganización del sector servicios y, naturalmente, en la tecnología militar. Es importante destacar esta relación sector público-privado porque constituye una diferencia significativa, por razones que se desarrollarán más adelante, respecto a la situación que este sector enfrenta en los países semi-industrializados de América Latina.

En lo expresado anteriormente queda en evidencia el papel estratégico que el sector de bienes de capital ha desempeñado en este período de rápido crecimiento de las economías industrialmente avanzadas. Sin embargo, como ilustración sintética de la especificidad que presenta este sector, es útil referirse a un ejercicio reciente realizado en Francia, en el que se analizan las modificaciones que debe experimentar una estrategia industrial "óptima" en función de la prioridad que se otorgue a distintos objetivos de desarrollo, como el empleo, la competitividad internacional, la utilización de energía, la eficiencia industrial, la independencia respecto al exterior, el crecimiento y los efectos sobre el medio ambiente. [34] Al modificar la prioridad de esos objetivos aparecían distintas alternativas industriales "óptimas" que dependían, obviamente, de la contribución que cada una de las ramas industriales pudiera hacer a los distintos objetivos de política. De ese análisis de sensibilidad se deduce como conclusión relevante el hecho de que las únicas ramas que, independientemente de la prioridad de los objetivos, aparecen en todas las estructuras "óptimas" resultantes para 1990 con una participación mayor que la actual, son las ramas productoras de bienes de capital. Es decir que, independientemente de cuáles fuesen los objetivos prioritarios, debería incrementarse la participación en la estructura industrial futura de la producción de bienes de capital. La rama química que, como se mencionó, es la que ha presentado el mayor crecimiento en el pasado, aparece también con una posición significativa en varias de las situaciones consideradas, pero cuando los objetivos de utilización de energía y contaminación ambiental reciben prioridad elevada, su presencia se ve significativamente reducida. Lo mismo ocurre con la rama de equipo de transporte cuando prevalece el objetivo de crecimiento y eficiencia industrial.

[34] ONUDI/ICIS: "Future Structural Changes in the Industry of France", Doc. No. 149, marzo de 1980, p. 56, Cuadro 7.

CUADRO 18: Especialización por países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital (1977)

Países	*Part. en la oferta total (%)*	*Subgrupo CUCI modif.*	*Productos*	*Part. en la oferta total (%)*	*Subgrupo CUCI modif.*	*Productos*	*Part. en la oferta total (%)*	*Subgrupo CUCI modif.*	*Productos*	*Part. en la oferta (%)*
Alemania Federal	20,64	718.2	Maquinaria de imprenta	40,10	715.1	Máquinas herramientas para trabajar metales	35,30	718.1	Maquinaria para la industria del papel	34,15
Austria	1,13	695.1	Herramientas de mano	8,11	711.1	Generadores de vapor	4,84	711.8	Motores, n.e.p.	3,93
Bélgica Luxemburgo	2,42	711.7	Reactores nucleares	17,21	732.2	Autobuses	13,64	712.2	Cosechadoras	8,92
Canadá	4,42	712.1	Cultivadoras	15,22	732.3	Camiones y camionetas	15,11	712.2	Cosechadoras	13,71
Dinamarca	1,18	712.3	Equipo para la industria lechera	10,44	712.1	Cultivadoras	6,13	711.8	Motores, n.e.p.	4,69
España	0,91	731.6	Vagones y tranvías para carga	3,69	695.1	Herramientas de mano	3,36	732.2	Autobuses	2,95
Estados Unidos	21,22	734.1	Aviones	69,30	714.9	Máquinas para oficina, n.e.p.	47,78	734.9	Partes para aviones	46,97

Finlandia	0,88	718.1	Maquinaria para la industria del papel	8,53	735.9	Barcos y botes n.e.p.	5,90	735.3	Barcos y botes (excepto los de guerra)	3,51
Francia	8,57	731.5	Vagones y tranvías de pasajeros	47,10	731.2	Locomotoras eléctricas	42,97	731.6	Vagones y tranvías para carga	35,94
Holanda	2,90	732.5	Unidades motrices de carretera para camión-remolque	25,33	714.1	Máquinas de escribir y para autenticar cheques	18,34	726.2	Aparatos de rayos X	13,02
Italia	5,75	717.2	Máquinas para trabajar el cuero	32,79	717.1	Maquinaria textil	13,82	732.5	Unidades motrices de carretera para camiones remolque	13,74
Japón	13,06	735.3	Barcos y botes (excepto los de guerra)	48,54	717.3	Máquinas de coser	33,47	711.2	Instalaciones de calderas	30,89
Noruega	1,20	735.9	Barcos y botes n.e.p.	12,21	735.3	Barcos y botes (excepto los de guerra)	8,61	712.1	Cultivadoras	4,64
Reino Unido	8,95	711.4	Motores de avión	27,57	735.9	Barcos y botes, n.e.p.	24,51	695.1	Herramientas de mano	23,64
Suecia	3,30	712.3	Equipo para la industria lechera	32,47	695.2	Herramienta de mano, n.e.p.	9,80	718.1	Maquinaria para la industria del papel	8,30

CUADRO 18: (Continuación)

Países	*Part. en la oferta total (%)*	*Subgrupo CUCI modif.*	*Productos*	*Part. en la oferta total (%)*	*Subgrupo CUCI modif.*	*Productos*	*Part. en la oferta total (%)*	*Subgrupo CUCI modif.*	*Productos*	*Part. en la oferta (%)*
Suiza	2,81	861.8	Cortadores y medidores no eléctricos	23,91	729.6	Herramientas manuales electrónicas	18,93	717.1	Maquinaria textil	15,74
Yugoslavia	0,66	731.6	Vagones y tranvías para carga	5,50	732.2	Autobuses	4,48	695.1	Herramientas de mano	2,17

Fuente: Nacional Financiera, S.A., Proyecto de Bienes de Capital NAFINSA-ONUDI, con base en datos de Naciones Unidas, *Statistical Papers*, Series D, vol. XIII, XXIII y XXVII, *Commodity Trade Statistics*, varios números.

Especialización en la producción de bienes de capital

Una de las lecciones más importantes que pueden extraerse del análisis del MIBC es la que se refiere a las opciones de especialización, que parecen haberse adoptado a nivel empresarial o gubernamental en los países de menor tamaño, precisamente para compensar las limitaciones del mercado interno y alcanzar niveles de competitividad tecnológica y económica compatibles con los requerimientos del mercado internacional. Esto evidentemente contrasta con los criterios que han prevalecido en la industrialización de América Latina, donde en términos generales puede afirmarse que las opciones de especialización han estado básicamente ausentes. Considerando que la eficiencia en la producción de bienes de capital compromete la eficiencia del conjunto del aparato productivo, es evidente que esta política indiscriminada no debería prolongarse al sector de bienes de capital so pena de comprometer, entre otros, el objetivo frecuentemente mencionado de incrementar la exportación de manufacturas.

A título ilustrativo, el cuadro 18 muestra un conjunto de los principales países proveedores y los rubros en los cuales cada uno de ellos parece presentar algún grado de especialización.*

Por el reducido tamaño del mercado interno es interesante destacar el caso de Dinamarca, cuya incidencia en la oferta global de bienes de capital es de 1,2% (1977) y que sin embargo, en equipo para la industria lechera representa un 10,4% y un 6,1% en cultivadoras.

En el caso de Finlandia, su aporte a la oferta global de bienes de capital alcanza sólo 0,9%; sin embargo, en equipo para la industria de papel su participación se eleva a 8,5% y en barcos alcanza aproximadamente un 5,9%. Noruega representa 1,2% global y 12,2% de la oferta de barcos, con 4,6% en cultivadoras.

En otros casos, la "especialización" puede estar asociada a la presencia de filiales de empresas transnacionales que asignan a ese país la función de cubrir un determinado mercado regional. Es posible que sea el caso de Bélgica en la industria automotriz o de España en máquinas de escribir y para autenticar cheques.

Para ejemplificar este problema de la especialización, visto ahora desde el punto de vista de los productos, en el cuadro 19 se

*Se definen como tales aquellos rubros en que la participación del país en la oferta total del conjunto de países considerados, es significativamente superior a la participación del país en la oferta global de bienes de capital.

CUADRO 19: Variación del coeficiente de competitividad de los principales países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital (1963-1977)

Subgrupo CUCI, modificada	*Productos*	*Países con superávit comercial en 1977 y coeficiente de competitividad creciente en el lapso 1963-1977*	*Países con déficit comercial en 1977 y coeficiente de competitividad decreciente en el lapso 1963-1977*
711.1	Generadores de vapor	Austria, Dinamarca, Finlandia y Reino Unido	Francia, Japón y Suiza
711.3	Máquinas de vapor	Alemania Federal, Japón, Noruega y Suecia	Italia, Holanda, España y Yugoslavia
711.4	Motores para aeronaves	Canadá, Alemania Federal y Estados Unidos	Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Holanda y Suiza
711.5	Motores de combustión interna, excepto para aeronaves	Japón y Suiza	Austria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, España y Suecia
711.6	Turbinas de gas, excepto para aeronaves	Estados Unidos	Bélgica-Luxemburgo, Francia, Italia, Japón, Holanda, Noruega y Suecia
711.7	Reactores nucleares	Bélgica-Luxemburgo, Alemania Federal y Reino Unido	Francia, Italia y Holanda
712.1	Cultivadoras	Italia y Estados Unidos	Bélgica-Luxemburgo, Canadá, Suiza y Yugoslavia
712.2	Cosechadoras	Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca y Alemania Federal	Austria, Canadá, Japón, Noruega y Reino Unido
712.3	Equipo para la industria lechera	Dinamarca, Alemania Federal y Reino Unido	Austria, Canadá, Finlandia, Japón, Holanda y Noruega

712.5	Tractores agrícolas	Alemania Federal, Japón y Reino Unido	Austria
714.1	Máquinas de escribir y para autenticar cheques	Italia, Japón y Yugoslavia	Francia y Reino Unido
714.2 714.3	Máquinas de calcular, para contabilidad y computadoras. Máquinas de estadística	Alemania Federal, Japón y Estados Unidos	Austria, Bélgica-Luxemburgo, Holanda Suecia, Suiza y Reino Unido
715.1	Máquinas herramientas para trabajar metales	Italia, Japón y Suiza	Holanda, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos
717.1	Maquinaria textil	Italia y Japón	Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia y Yugoslavia
717.2	Maquinaria para trabajar cueros y pieles	Italia y Reino Unido	Dinamarca y Noruega
717.3	Máquinas de coser	Japón	Canadá, Dinamarca y Francia
718.1	Maquinaria para la industria del papel	Finlandia, Italia, Suecia, Suiza y Estados Unidos	Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Holanda, Noruega y Reino Unido
718.2	Maquinaria de imprenta y para encuadernación	Italia, Suiza y Estados Unidos	Canadá, Francia, Holanda y Suecia
718.3	Maquinaria para la industria alimenticia	Dinamarca, Italia, Holanda, Noruega y Suiza	Suecia
718.4	Maquinaria para construcción y minería n.e.p.	Bélgica-Luxemburgo, Finlandia, Alemania Federal, Japón y Reino Unido	Dinamarca, Noruega y Yugoslavia
718.5	Maquinaria para trabajar vidrio	Italia y Japón	Bélgica-Luxemburgo, Canadá, Noruega y Suecia

CUADRO 19: (Continuación)

Subgrupo CUCI, modificada	*Productos*	*Países con superávit comercial en 1977 y coeficiente de competitividad creciente en el lapso 1963-1977*	*Países con déficit comercial en 1977 y coeficiente de competitividad decreciente en el lapso 1963-1977*
719.1	Maquinaria de calefacción y de refrigeración	Alemania Federal, Italia, Japón y Suiza	Canadá, Holanda, Noruega y Yugoslavia
719.2	Bombas y centrifugadoras	Italia, Suiza y Estados Unidos	Noruega y Suecia
719.3	Máquinas mecánicas de manutención	Alemania Federal, Italia, Suiza y Estados Unidos	Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Holanda, Noruega y Yugoslavia
719.7	Rodamientos	Japón	Finlandia y Reino Unido
722.1	Máquinas generadoras eléctricas	Alemania Federal, Japón, Reino Unido y Estados Unidos	Bélgica-Luxemburgo, Holanda, Noruega España y Yugoslavia
722.2	Interruptores, etc.	Alemania Federal, Japón y Suiza	Dinamarca, Francia, Noruega y Yugoslavia
726.1	Aparatos electromédicos	Dinamarca, Holanda y Estados Unidos	Austria, Bélgica-Luxemburgo, Italia, Noruega y Yugoslavia
726.2	Aparatos de rayos X	Finlandia, Alemania Federal y Reino Unido	Austria, Dinamarca, Japón y Suiza
729.5	Equipo eléctrico para medir y controlar	Dinamarca, Suiza y Estados Unidos	Canadá y Noruega
729.6	Herramientas electromecánicas de uso manual	Canadá, Alemania Federal, Japón, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos	Bélgica-Luxemburgo, Finlandia, Italia, Holanda y Suecia

732.2	Autobuses	Canadá, Alemania Federal e Italia	Austria, Francia, Noruega, España y Suecia
732.3	Camiones y camionetas	Canadá y Japón	Italia y Yugoslavia
735.3	Barcos y botes (excepto los barcos de guerra)	Japón, España, Reino Unido, Estados Unidos y Austria	Bélgica-Luxemburgo, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega y Yugoslavia
735.9	Barcos y botes, n.e.p.	Finlandia, Francia, Alemania Federal e Italia	Austria, España, Suecia y Reino Unido
861.7	Instrumentos médicos, n.e.p.	Estados Unidos	Austria, Bélgica-Luxemburgo, Francia y España

Fuente: Nacional Financiera, S.A., "Proyecto de Bienes de Capital NAFINSA/ONUDI", sobre la base de datos de las Naciones Unidas, "Statistical Papers" Series D, vol. XIII, XXIII y XXVIII, y "Commodity Trade Statistics", varios números.

presentan, para los principales rubros, los países que en cada uno de ellos arrojan superávit y competitividad creciente y aquellos en que tienen déficit y competitividad decreciente.*

Estos antecedentes buscan dejar en evidencia que, aun en países de tamaño de mercado grande y antigua tradición en la producción de maquinaria, hay una variada gama de situaciones en que coexisten rubros en que los países tienen elevado y creciente superávit y otros en los cuales son tributarios del mercado internacional.

Las teorías del comercio internacional no explican, a ese nivel de desagregación, por qué determinados países tienen especialidad en ciertos rubros y otros países en otros rubros y es evidente que no se dispone de criterios simples que puedan dar cuenta de esta especialización. Sin embargo, es igualmente claro que la expansión de la industria de bienes de capital en los países menos desarrollados requiere criterios que puedan orientar esta necesaria especialización.

Una posibilidad, sin duda la más simple, consistiría en esperar que esa especialización se fuese produciendo con base en las decisiones de las empresas actualmente proveedoras en los países desarrollados. A medida que fuesen apareciendo nuevos productos, estas empresas podrían tener interés en ir desplazando hacia los países subdesarrollados aquellas líneas cuya producción fuese resultando poco atractiva en los países de origen. Esta nueva "división internacional del trabajo en el sector de bienes de capital" haría que los países subdesarrollados se transformasen en exportadores hacia el mercado mundial de ciertos rubros en los cuales el costo de la mano de obra, la falta de espacio físico, los problemas de polución, las series limitadas de producción u otros factores fuesen haciendo disminuir el interés de producirlos en los países desarrollados.

Ese esquema de especialización, basado en los requerimientos de las empresas productoras, lleva implícito la idea de que los países subdesarrollados están intrínsecamente impedidos de mejorar su posición relativa en relación con los proveedores tradicionales del mercado internacional.

Una opción más compleja, pero más atractiva a largo plazo, consistiría en seguir para ciertos productos el camino antes seña-

**Superávit* implica que las exportaciones superan a las importaciones en ese rubro. *Competitividad creciente* implica que el cociente exportaciones sobre importaciones en 1977 es superior al de 1963.

lado, pensando fundamentalmente en las necesidades y posibilidades de corto plazo y paralelamente, seleccionar otras áreas, concentrar esfuerzos en ellas e intentar alcanzar niveles de competitividad internacional.

Barreras a la entrada y dinamismo de las exportaciones de bienes de capital: el diseño de estrategias

Un elemento básico a tener en cuenta para el diseño de una estrategia de expansión del sector de bienes de capital es el dinamismo que experimentan los diferentes rubros en el mercado internacional. Se hizo referencia a las variaciones que se observan en el grado de concentración de la oferta de bienes de capital que constituye un indicador de la magnitud de las "barreras a la entrada" para incorporarse al mercado. En ese párrafo se analizaban las relaciones entre el nivel absoluto de concentración y sus variaciones a través del tiempo. A continuación se intenta vincular la magnitud de estas barreras a la entrada y el dinamismo en los diferentes sectores. Desde el punto de vista del diseño de estrategia interesa vincular el grado de dificultad o facilidad de acceso al mercado con el atractivo que representa el incorporarse a ese mercado y ese atractivo en parte se relaciona con el ritmo de crecimiento del rubro respectivo.

El ejercicio que se presenta a continuación tiene un carácter de mera ilustración metodológica. Para obtener resultados de validez normativa sería preciso trabajar a niveles mayores de desagregación y en lo posible con empresas proveedoras en lugar de países.

En el cuadro 20, los bienes de capital que participan en el comercio mundial fueron divididos en ocho categorías. En primer lugar, según el grado de concentración de la oferta, distinguiéndose entre los que están por encima y los que están por debajo del promedio. Estos, a su vez, se subdividieron de acuerdo con la tendencia al aumento o a la disminución de la concentración, generándose así cuatro categorías. Y estas últimas, finalmente, se subdividieron atendiendo a la ubicación, por encima o por debajo del promedio del conjunto, de la tasa anual de crecimiento del comercio mundial de dichos bienes.

Puede suponerse que los rubros con mayores barreras a la entrada son aquellos cuyo grado de concentración es elevado y creciente a lo largo del tiempo. Si dentro de esos rubros se distinguen dos categorías --los que crecen más que el promedio del

CUADRO 20: Distribución de las exportaciones de bienes de capital según el nivel y cambios de su concentración y según la tasa de crecimiento (1963 - 1973)[a]
(Tasas de crecimiento)

Nivel de concentración	*Concentración en incremento*			*Concentración en disminución*			*Total*
	$g > \bar{g}$	$g < \bar{g}$	Total	$g > \bar{g}$	$g < \bar{g}$	Total	
	I	II		III	IV		
Sobre el promedio	18,2	1,8	20,0	7,4	13,0	20,4	40.4
	V	VI		VII	VIII		
Bajo el promedio	0,5	6,3	6,8	28,5	18,8	47,3	54,1
Total	18,7	8,1	26,8	35,9	31,8	67,7	94,5

Nota: g = Tasa anual de crecimiento
$\bar{g}$ = Tasa anual promedio de crecimiento del comercio mundial de bienes de capital
[a] Las cifras indican miles de millones de dólares.
Fuente: NAFINSA/ONUDI, con base en estadísticas sobre comercio de varios países.

comercio de bienes de capital y los que se expanden más lentamente que el promedio— se observa que el 91% del valor de las exportaciones queda incluido en la primera de esas categorías; es decir que en la categoría de "barreras a la entrada elevadas" predominan los rubros de alto dinamismo. Se trata, por consiguiente, de rubros que por una parte presentan el atractivo asociado al dinamismo y por otra la dificultad que emerge de la elevada y creciente concentración.*

Si se observa ahora la categoría formada por los rubros en que la concentración siendo baja tiende a crecer (segundo cuadrante), se comprueba que aproximadamente el 93% de esas exportaciones presentan un dinamismo menor que el promedio. Puede suponerse que, en este caso, es precisamente el lento crecimiento del mercado el que estaría induciendo a los mayores proveedores a elevar su participación en el mercado, con vistas, precisamente, a compensar la falta de dinamismo del mercado.

El grado relativamente bajo de concentración explicaría la presencia de proveedores relativamente débiles y numerosos sin

*Pertenecen a esa categoría, entre otros, los rubros siguientes: computadoras, aparatos de rayos X, aviones y barcos.

la capacidad necesaria para enfrentar el asedio de los proveedores "líderes". Se trata, en este caso, de rubros en que el relativamente bajo nivel de concentración facilitaría la entrada al mercado, pero en el cual, al mismo tiempo, el relativamente bajo nivel de crecimiento haría menos atractivo el esfuerzo por penetrar en ese mercado.*

Una tercera categoría sería la formada por aquellos rubros en que la concentración es relativamente alta, pero tiende a disminuir (tercer cuadrante). En esta categoría también se observa que los rubros que predominan tienen un dinamismo relativamente menor que el promedio. En este caso, la diferencia es menor ya que los menos dinámicos representan un 64% del total de esa categoría. A esta categoría pertenece un grupo de rubros que podrían parecer particularmente atractivos y que serían aquellos que presentan una tasa de crecimiento elevada que constituiría el 36% restante. En efecto, se trata de rubros en que coexisten un grado de concentración relativamente elevado que induce a pensar en un contenido tecnológico hasta cierto punto complejo, una tendencia a la disminución de la concentración lo que sugiere alguna forma de difusión de tecnología que los podría hacer, eventualmente, a mediano plazo accesibles a países de menor desarrollo, y un grado relativamente elevado de dinamismo.**

La última categoría (cuarto cuadrante) estaría integrada por aquellos rubros en que la concentración es relativamente baja y además decreciente. Se trata, por consiguiente, de los rubros que presentan barreras a la entrada más baja y, por lo tanto, constituyen los mercados de más fácil acceso desde el punto de vista de los países menos desarrollados. Introduciendo la variable dinamismo, se observa que aproximadamente el 60% de las exportaciones de estos rubros presentarían un dinamismo relativamente elevado y reunirían, por consiguiente, doble condición de facilidad de entrada y dinamismo.***

El hecho de que la entrada sea fácil constituye un atractivo de

*Pertenecen a esta categoría los rubros de máquinas de escribir, maquinaria textil, equipo para la industria alimenticia y rodamientos (719.7).

** Estarían incluidos en esta categoría, entre otros, los siguientes rubros: motores de aviones, reactores nucleares, aceleradores de partículas.

*** Aparecerían incluidos, entre otros, los siguientes rubros: maquinaria estadística, bombas y centrífugas, equipo de control y medición eléctricos, camiones, bicicletas e instrumentos médicos no especificados.

corto plazo, pero un riesgo de mediano plazo, en la medida en que puede preverse una tendencia a un sobredimensionamiento de la oferta y en los períodos de recesión a un *dumping* generalizado por parte de los proveedores más fuertes.

El problema central de la estrategia consiste, entonces, en combinar, de acuerdo con las condiciones de la oferta y la demanda interna, productos pertenecientes a las diferentes categorías que surgen del análisis del mercado interno de bienes de capital con vistas a satisfacer tanto los requerimientos de corto plazo que se refieren a la facilidad de acceso y al volumen de las exportaciones, y los de mediano y largo plazo referentes al crecimiento de las exportaciones y al contenido tecnológico de las mismas.

La metodología seguida en este análisis tiene por objetivo central señalar la relevancia del problema y sugerir vías de investigación; no se pretende identificar los productos que deberían incluirse en la estrategia. Para esto, sería necesario profundizar en las condiciones de la oferta y demanda interna de cada país, trabajar a niveles más desagregados que el que se ha utilizado aquí y pasar del nivel de países proveedores a empresas proveedoras.

El diseño de esa estrategia plantea requisitos de gran envergadura, tanto en el ámbito metodológico, como en el de la información y la reflexión. Sin embargo, la magnitud de los beneficios que pueden esperarse de un desarrollo a largo plazo de la industria de bienes de capital en los países subdesarrollados y, al mismo tiempo, la magnitud de los costos en que puede incurrirse si no se corrigen, en este sector, los errores cometidos en fases anteriores de la industrialización, conducen a pensar que se trata de un esfuerzo claramente justificado.

En síntesis, la particular condición de portador de progreso técnico, la relativamente baja intensidad de capital en relación con la mano de obra, su reducido consumo de energía, unidos a los factores estructurales que determinan un rápido crecimiento de la demanda, explican el papel estratégico que esta rama ha desempeñado en el crecimiento industrial de las economías avanzadas y particularmente en este período de rápido crecimiento con innovación tecnológica acelerada y un proceso difundido de internacionalización. El rezago de este sector en América Latina debe ser enfrentado mediante estrategias que recogen, en su concepción, la relevancia y complejidad que caracteriza su papel en el sistema industrial.

2. EL AGOTAMIENTO DE UN PATRON INDUSTRIAL

Factores de erosión del dinamismo

En la sección anterior se mencionaban, como factores explicativos básicos del rápido crecimiento industrial de la posguerra, la disponibilidad de un acervo tecnológico generado durante la década del 30 y la Segunda Guerra Mundial; la gravitación, influencia y atractivo que el patrón de consumo y organización industrial de los Estados Unidos ejercía sobre el resto de los países avanzados; la disponibilidad de mano de obra calificada unida a la capacidad empresarial que, no obstante la destrucción física de parte del parque industrial, se mantenía plenamente vigente y particularmente en el caso del Japón y Alemania Federal, que habían desafiado militarmente al resto del mundo; el arrastre que la difusión del consumo de durables y la sustitución de productos naturales por sintéticos proyectaban en el conjunto de la matriz industrial; la respuesta del sector productor de bienes de capital, que incorporaba, multiplicaba y difundía el progreso técnico; el acceso a fuentes de energía cuyo precio relativo inclusive caía durante el período; la modernización del sector agrícola y su integración a la matriz de relaciones interindustriales y la vinculación entre las empresas líderes y el Estado, que se traducía, entre otras expresiones, en un esfuerzo concentrado y selectivo en torno a sectores estratégicos. Se destacaba luego el surgimiento de este "círculo virtuoso acumulativo" crecimiento-progreso técnico-comercio internacional-crecimiento, que tenía como un elemento portador básico al sector de bienes de capital, donde se sintetizaba la relación crecimiento-productividad.

La posterior pérdida de dinamismo de fines de la década del 60 debería poder explicarse por el debilitamiento de los factores que impulsaban ese crecimiento y/o por el surgimiento de obstáculos o barreras que habrían sido precisamente generadas por ese crecimiento. La identificación de estos factores es, precisamente, lo que se intenta a continuación.

En la década del 60, la abundancia relativa de mano de obra comienza a transformarse paulatinamente, como consecuencia del dinamismo, en escasez de mano de obra, que se expresa, por un lado, en un fortalecimiento de las organizaciones sindicales, cuya unidad a nivel nacional se ve favorecida por la distensión internacional y por el hecho de que el ritmo de crecimiento de las

remuneraciones comienza a superar al de la productividad. Este fenómeno se presenta, con diferencias de intensidad, en el conjunto de los países avanzados. [35]

La difusión imitativa del consumo de bienes duraderos y automóviles comienza a experimentar síntomas inevitables de saturación. Las previsiones para el consumo futuro de automóviles marcan el contraste con el dinamismo del período anterior. Lo mismo ocurre con el proceso de sustitución de productos naturales por sintéticos, donde se observan previsiones de crecimiento futuro significativamente más modestas que las conocidas en la década del 50 y en la primera parte de la del 60. [36]

En la gráfica 1 queda en evidencia cómo el dinamismo de las familias de productos químicos y metalmecánicos, pivotes en torno a los cuales se articula el crecimiento anterior, pierde intensidad a partir del año 1969, cuatro años antes del incremento sustancial del precio del petróleo.

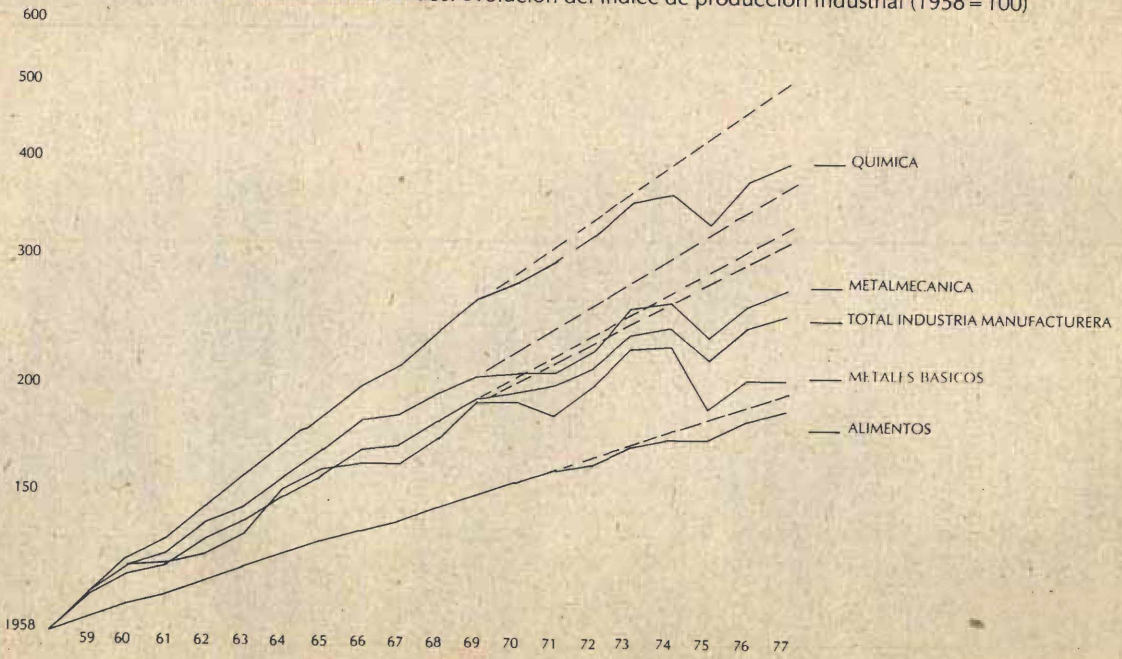
Descenso de la tasa de rentabilidad. Algunos factores explicativos

El peso creciente de las remuneraciones, unido al incremento del peso relativo de la carga fiscal asociada a la expansión del sector público durante el período de crecimiento y, por el lado de la demanda, la "saturación" de los sectores que arrastraban al conjunto de la industria, comenzaban a presionar sobre la tasa de rentabilidad. Esa presión se intensificaba por la naturaleza del progreso técnico que, acompañado de una modificación de la estructura sectorial, se traducía en una disminución de la relación incremento de capacidad-inversión. [37]

Si la tasa de rentabilidad U/K se descompone en dos elementos: U/Q y Q/K, donde U son las utilidades, Q la producción y K el capital invertido, se observa que la evolución de ambas converge hacia una caída de la tasa de rentabilidad privada del sector industrial. La presión salarial y el incremento de la carga fiscal se traducen en una disminución de la proporción U/Q; la sa-

[35] OCDE: "Long Term Perspective of the World Car Industry, Interfutures, París, 1978, Cuadros 31 y 32, pp. 153 y 155.
[36] OCDE: "Long Term Perspective of the World Car Industry", Interfutures, París, 1978. ONUDI/ICIS: "First Worldwide Study on the Petrochemical Industry, 1975-2000", diciembre de 1978.
[37] OCDE: "Dynamics of the Advanced Industrial Societies", Intermediate Results of the Interfutures Research Project, París, 1978, Cuadro 2.

GRAFICA 1 Países industrializados: evolución del índice de producción industrial (1958 = 100)



Fuente: United Nations Statistical Yearbook, varios números

turación de la demanda en el sector de durables, de la sustitución de productos naturales por sintéticos y el consiguiente efecto recesivo sobre el sector de bienes de capital, se traducen en una disminución en el uso de la capacidad instalada que presiona hacia abajo la relación producto-capital. Por último, la modificación de la estructura sectorial y la dirección del progreso técnico, se expresarían en una disminución de la denominada relación capacidad de producción-capital, aunque la evidencia empírica para este último elemento es frágil y la variedad de situaciones según los sectores es importante.

La disminución de la relación producto-capital puede también interpretarse en el sentido de que la caída en el crecimiento de la productividad ha sido más fuerte que la intensificación de la dotación de capital por hombre. [38]

Esta convergencia de factores vinculados a la oferta, la demanda y al progreso técnico que incide sobre ambos, explicaría entonces la tendencia observada a una disminución de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, cuya verificación empírica aparece en el cuadro 21. [39]

Puede suponerse que esta situación no afecta del mismo modo a las empresas líderes de las economías avanzadas, que son las internacionalizadas, y al resto del aparato productivo de esos países. Es posible que en las empresas y sectores líderes las diferencias de crecimiento de la productividad y remuneraciones sean inexistentes y que la diversificación sectorial y expansión internacional les permita neutralizar, en mayor medida que el resto, la presión de la carga fiscal y la evolución de los términos de

[38] Sobre esta discusión, véanse: T.P. Hill: "Profits and Rates of Return", OCDE, París, 1979. M. Feldstein y L. Summers: "Is the Rate of Profit Falling?", en *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 1977. R. Eisner: "Capital Formation, Here, Why and How Much? Capital Shortage: Myth and Reality", en *Capital Formation*, Vol. 67, No. 1. E. F. Denison: "The Puzzling Drop in Productivity", en *The Brookings Bulletin*, Vol. XV, No. 2. W. C. Butcher: "Raising Capital Formation Consciousness", en *International Finance*, 13 de noviembre de 1978, p. 8. R. J. Samuelson: "The Productivity Enigma", en *National Journal*, 12 de octubre de 1978. L. Silk: "Productivity and Inflation", en *The New York Times*, 12 de enero de 1979. J. Wyles: "Puzzling over Productivity", en *Financial Times*, 15 de febrero de 1979. W. B. Franklin: "The Inflationary Threat on the Productivity Front", en *Business Outlook*, 12 de febrero de 1979, p. 29. Jurek Martin: "Meagre Productivity Upsets US Growth Forecasts", en *Financial Times*, 26 de enero de 1979. A. Barros de Castro: *O capitalismo ainda e aquele*, Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1979.

[39] T. P. Hill: "Profits and Rates of Return", OCDE, París, 1979.

intercambio. Por otra parte, es posible que en el sector internacionalizado, donde predominan las estructuras oligopólicas integradas por empresas con capacidad financiera interna y externa, vía endeudamiento, elevada, se verifica, con mayor intensidad que en el sector competitivo, una caída en el uso de la capacidad instalada. En este último sector, la pérdida de dinamismo de la demanda se traduce en eliminación de las empresas marginales. La presión salarial sobre las utilidades sería, sin embargo, más fuerte en el sector competitivo. Por consiguiente, y no disponiendo de la evidencia empírica necesaria, resulta difícil formular una hipótesis respecto a una diferencia sistemática en las tasas de rentabilidad entre el sector internacionalizado y el sector competitivo, al menos si la atención se concentra en lo que ocurre dentro de las fronteras del país de origen. Lo que sí es importante es el hecho de que las vías a través de las cuales ambos grupos de empresas pueden buscar neutralizar las fuerzas que presionan a la caída de la tasa de ganancia, son diferentes.

Es posible que esta divergencia entre los sectores líderes e internacionalizados y el resto de las economías avanzadas, constituya la explicación principal de la diferente perspectiva con que ambos grupos de agentes económicos visualizan las relaciones económicas internacionales: los primeros, aparentemente dominantes a nivel del Poder Ejecutivo de los países avanzados, reclaman que se intensifique la liberalización a nivel internacional.[40] Los segundos, con fuerza en el Poder Legislativo y en las instancias regionales y locales, logran introducir y fortalecer las presiones proteccionistas.[41]

Reversión del ciclo crecimiento-productividad

A partir del momento en que el dinamismo se erosiona, el círculo virtuoso se revierte y se advierte el comienzo de una caída en el ritmo de crecimiento de la productividad (véase nuevamente el cuadro 6).

Aun cuando la situación varía en intensidad según los países, se verifica que la tendencia se manifiesta en varios de ellos a par-

[40] Véanse: *The New York Times*: "Acuerdos de la Reunión Cumbre de Bonn", 18 de julio de 1978. W. M. Blumenthal: "Steering in Crowded Waters", en *Foreign Affairs*, junio de 1978.

[41] *National Journal*: "US Trade Policy and the Textile Industry", 10 de junio de 1978. World Bank: *World Development Report*, 12 de junio de 1978, p. 112.

CUADRO 21: Ganancias brutas y tasas de retorno en la manufactura (1955-1976)

País		*1955*	*1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*	*1962*	*1963*	*1964*	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*
Canadá	P/Y	35,6	36,4	34,5	34,0	34,2	33,4	33,7	35,0	35,6	36,4	34,4	33,1	31,2	32,3	32,0	30,2	31,2	32,3	34,0	34,8	33,3	31,2
	Y/K	54,4	55,0	51,4	47,4	48,0	45,9	44,2	45,6	46,1	46,7	44,8	44,1	43,3	45,0	44,8	41,5	41,0	42,7	45,2	44,5	40,6	40,6
	P/K	19,3	20,0	17,8	16,1	16,4	15,3	14,9	16,0	16,4	17,0	15,4	14,6	13,5	14,6	14,4	12,5	12,8	13,8	15,3	15,5	13,5	12,7
Estados	P/Y	28,0	26,0	25,4	23,6	26,1	27,0	26,6	26,8	27,5	28,0	29,5	29,1	27,6	27,5	25,6	23,5	25,0	26,1	25,6	23,8	27,0	28,6
Unidos	Y/K	86,3	82,0	78,0	70,0	78,2	80,5	78,5	83,3	85,2	88,1	92,0	94,5	89,0	89,2	85,6	76,5	74,4	78,0	80,7	76,1	71,9	76,8
	P/K	24,1	21,3	19,8	16,5	20,4	21,7	20,9	22,4	23,4	24,7	27,1	27,5	24,5	24,6	21,9	18,0	18,6	20,4	20,7	18,1	18,4	22,0
Japón	P/Y	43,9	43,4	49,2	27,1	47,1	51,8	52,1	49,7	49,3	49,8	47,6	48,0	49,7	50,8	50,8	50,4	47,8	45,6	42,5	39,5	40,3	
	Y/K	45,4	48,9	53,2	51,6	55,0	63,4	63,2	58,9	58,5	58,7	54,7	55,5	59,5	62,3	61,8	61,4	57,7	55,1	52,8	45,6	45,2	
	P/K	19,9	21,2	26,2	24,3	25,9	32,8	32,9	29,2	28,9	29,2	26,0	26,6	29,6	31,7	31,4	30,9	27,6	25,1	22,4	18,0	18,2	
Alemania	P/Y	41,1	39,6	39,3	39,5	39,7	38,4	36,7	34,2	33,8	35,2	35,8	33,4	34,9	36,8	35,1	32,5	30,8	28,6	27,1	27,2	25,5	26,4
Federal	Y/K	58,4	57,6	56,3	55,3	55,8	56,9	55,7	53,6	50,7	52,2	52,9	50,9	48,6	52,6	53,6	52,7	50,0	48,7	50,0	49,3	46,0	47,9
	P/K	24,0	22,8	22,1	21,8	22,1	21,9	20,5	18,3	17,1	18,4	19,0	17,0	16,9	19,3	18,8	17,1	15,4	13,9	13,6	13,4	11,7	12,7
Italia	P/Y	41,3	40,4	40,4	38,8	41,2	40,8	40,0	36,8	32,4	29,9	33,5	35,8	33,9	34,5	34,1	31,6	28,8	29,3	29,4	28,2	22,1	
	Y/K	31,0	29,9	28,5	27,4	28,1	29,3	29,8	30,0	29,8	28,0	27,1	28,5	30,2	29,7	30,8	32,3	30,6	30,8				
	P/K	12,8	12,1	11,5	10,9	11,6	12,0	11,9	11,0	9,7	8,4	9,1	10,2	10,2	10,3	10,5	10,2	8,8	9,0				
Suecia	P/Y	31,3	31,9	32,7	32,0	33,9	32,5	30,5	28,9	27,3	29,4	29,9	28,1	28,1	28,9	30,1	33,0	28,4	28,0	34,1	38,4	30,8	25,8
	Y/K	40,6	39,7	40,1	39,9	39,5	39,6	39,2	39,2	36,9	38,1	38,6	37,4	36,9	37,4	38,1	39,9	36,2	35,4	35,7	38,2	37,2	35,9
	P/K	12,7	12,7	13,1	12,7	13,4	12,9	12,0	11,3	10,1	11,2	11,6	10,5	10,4	10,8	11,5	13,2	10,3	9,9	12,1	14,7	11,4	9,2
Reino	P/Y	33,7	32,0	31,9	31,8	32,3	32,9	30,1	29,0	30,6	31,0	30,1	28,0	28,5	28,4	27,6	24,6	25,0	25,8	22,8	18,9	16,0	16,7
Unido	Y/K	40,3	39,2	38,8	38,3	39,6	41,7	40,2	38,2	37,9	39,1	38,2	37,9	36,4	36,6	36,5	35,8	34,6	33,3	32,3	29,6	28,3	26,5
	P/K	13,6	12,5	12,4	12,2	12,8	13,7	12,1	11,1	11,6	12,1	11,8	10,6	10,4	10,4	10,1	8,8	8,6	8,6	7,4	5,6	4,5	4,4

Australia	P/Y	25,9	25,8	27,5	30,4	30,9	29,1	27,6	28,0	34,9	35,2	34,4	33,8	33,5	33,9	34,6	33,4	31,6	29,5	31,0	28,0	22,5
Dinamarca	P/Y	42,1	41,5	42,9	43,4	45,8	47,4	46,1	46,3	44,5	45,0	43,7	41,7	41,5	41,8	41,1	40,0	40,0	40,3	39,1	34,2	34,4
Países Bajos	P/Y	45,8	43,5	42,5	40,3	43,3	44,2	40,4	38,8	36,5	37,1	36,8	35,1	34,8	34,8	36,4	35,8	34,3	35,7	34,9	35,7	35,8

P = Excedente bruto de operación
Y = Valor bruto agregado
K = Acumulación bruta de capital
Fuente: "Ganancias y Tasas de Retorno", T. P. Hill, OCDE, París, 1979.

tir de 1969. Este fenómeno, unido al hecho conocido de que la heterogeneidad sectorial de productividades es mayor que el abanico de salarios, refuerza la tendencia a un mayor incremento de las remuneraciones que de la productividad global y sin duda constituye una fuente de presión en el proceso inflacionario.[42]

El menor ritmo de crecimiento, la caída en la productividad y el aumento en los márgenes de capacidad no utilizada, desestimulan el proceso de innovación, con lo cual la tendencia se consolida.[43] Lo anterior, unido a las perspectivas precarias de crecimiento, estimula el surgimiento de presiones proteccionistas, con lo cual el efecto dinamizador del comercio internacional también se reduce, y por consiguiente lo mismo ocurre con el efecto de retroalimentación sobre el crecimiento.

El breve período de recuperación de la economía internacional 1971-1973 (asociado a la exuberante política expansiva promovida por el presidente Nixon en ocasión de su candidatura a la reelección presidencial), no logra, aparentemente, modificar sustancialmente los factores estructurales a los que se ha hecho referencia, generando, sin embargo, un efecto nocivo adicional vinculado al proceso especulativo sobre las materias primas, que presiona la tasa de rentabilidad y sobre el proceso inflacionario.

Endeudamiento y cambios en la estructura productiva

El rápido crecimiento industrial del período anterior se acompaña, en el ámbito financiero, de un proceso de rápido endeudamiento por parte de las familias, las empresas y los gobiernos. En el caso de los Estados Unidos, se observa que la deuda total,

[42] D. T. Jones: "Output, Employment and Labor Productivity", en *NIER*, agosto de 1976, Cuadro 5. Citado en OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979. Economic Commission for Europe: "Structure and Change in European Industry", Naciones Unidas, Nueva York, 1977.

[43] OCDE: "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979. N. Rosenberg: *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press, 1976. *The Morgan Guaranty Survey*: septiembre de 1978. W. Bowen: "Better Prospects for our Ailing Productivity", en *Fortune* ("The US Economy in the 80's"), 3 de diciembre de 1979. *Business Week*: "Why it won't be Easy to Boost Productivity", octubre de 1979. *Le Monde*: "Les causes de l'augmentation de l'emploi et de la baisse de la productivité depuis 1974", 18 de septiembre de 1979, p. 28. *The Economist*: 14 de abril de 1978. B. Conningham: "Bringing Productivity into Focus", AFL-CIO American Federationist, mayo de 1979. *Monthly Review:* "Productivity Slowdown: A False Alarm", junio de 1979.

que en 1946 alcanzaba el medio billón de dólares, en 1965 era superior a un billón y prácticamente se cuadruplicó hacia 1978, crecimiento significativamente más rápido que el del conjunto de la actividad económica. [44]

En el caso de las familias, el incremento sustancial del endeudamiento está, en alguna medida, asociado a la creciente ponderación de la adquisición de bienes de consumo duraderos: automóviles y habitación residencial, y constituye por lo tanto una expresión en el ámbito financiero, de una transformación de la estructura industrial.

Desde el punto de vista de las empresas, la explicación de este creciente endeudamiento encuentra posiblemente su origen tanto en factores de demanda como de oferta. La caída ya mencionada en la relación producto-capital, genera requerimientos crecientes de recursos financieros para incrementos similares de capacidad. Por otro lado, la tendencia decreciente de la tasa de rentabilidad induce la necesidad de recurrir a fuentes externas de financiamiento. Se observa en los distintos países avanzados una modificación en la estructura de financiamiento de las empresas, donde las fuentes externas desempeñan un papel cada vez más significativo.

Este hecho, unido a la legislación laboral y a la presión sindical en favor de la estabilidad del empleo, contribuyen a hacer más rígida la estructura de costo de las empresas, elevando la proporción de los gastos fijos con intereses y remuneraciones que no disminuyen cuando cae la producción.

En un período de pérdida de dinamismo y en aquellos sectores en que predomina la estructura oligopólica, como es el caso de los sectores industriales líderes, la presión sobre los costos se trasladó a los precios, determinando, además, el nivel de incremento de remuneraciones que sirve de referencia para el resto de las actividades productivas. Este es, sin duda, otro factor explicativo de la intensificación del proceso inflacionario.

El endeudamiento del sector público, asociado tanto al incremento de las presiones de carácter social tendientes a neutralizar el rezago de los grupos, sectores y regiones menos favorecidas, que en un período de crecimiento se acentúan, y por otra parte el incremento de la ya elevada relación capital-producto que caracteriza las inversiones del sector público y, probablemente, la ca-

[44] *Business Week*: "The New Debt Economy", 16 de octubre de 1978. M. Aglietta: *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI, México, 1979.

pacidad de los sectores industriales, comerciales y financieros líderes de evadir parcialmente la presión fiscal vía diversificación sectorial e internacionalización, constituye un factor adicional a la presión inflacionaria.

Además, el conjunto del fenómeno general de endeudamiento creciente motiva, y al mismo tiempo favorece, el rápido proceso de internacionalización que la banca privada, liderada por la norteamericana y seguida luego por la europea y japonesa, inicia hacia fines de la década del 60. Se crea entonces el mercado de eurodólares, ajeno al control gubernamental, que se estima alcanzaba a 800 000 millones de dólares en 1978.[45] Además de las conocidas implicaciones que esto tiene sobre el grado de autonomía y efectividad de la política monetaria y fiscal de los distintos gobiernos, esta enorme masa de recursos constituye un factor de estímulo a los procesos especulativos del tipo de los que se desarrollaron con materias primas entre 1971 y 1973 y que posteriormente se acentuarían con la intensificación del proceso inflacionario.[46]

Lo anterior deja en evidencia que la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973, que constituyó sin duda un impacto significativo, en realidad vino a reforzar e intensificar presiones que se habían gestado con anterioridad, según lo que aquí se ha expresado. El efecto sobre los términos de intercambio de los países desarrollados y la consiguiente presión sobre la tasa de rentabilidad y por esa vía sobre el crecimiento, parece innegable. Sin embargo, es interesante destacar la rapidez con que algunos países desarrollados han logrado compensar con creces el incremento de los costos de la importación de petróleo con una elevación sustancial en el excedente en el sector manufacturero. El ca-

[45] R. Cohen: "Structural Change in International Banking and its Implications for the US Economy". Documento presentado al Comité Económico Mixto del Congreso de los Estados Unidos sobre cambio económico. Columbia University, 1979. *International Currency Review*: "The Euromarket Debate: No Longer Behind Closed Doors", Vol. XI, No. 3, junio de 1979. D. Marsh: "World Banking: EuroMarkets", en *Financial Times*, mayo de 1979. R. Cohen: "La Transformación de las finanzas internacionales en el decenio de los ochenta", en J. Estévez y S. Lichtensztejn (compiladores), *Nueva fase del capital financiero: Elementos teóricos y experiencias en América Latina*, CEESTEM-ILET-Editorial Nueva Imagen, México, 1981. R. Green: *Estado y banca transnacional en México*, CEESTEM- Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

[46] A. Barros de Castro: *O capitalismo ainda e aquele*, Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1979. R. Triffin: "The International Monetary System: Collapse and Reconstruction", en *The Journal of International Economics*, mayo de 1972.

so más significativo es nuevamente el Japón, cuyas importaciones de petróleo se incrementaron entre 1973 y 1977 en 17 000 millones de dólares, mientras que su excedente en el comercio de manufacturas alcanzaba, en el mismo período, prácticamente los 40 000 millones de dólares, generando un excedente neto de 22 000 millones de dólares. Una situación similar, aunque menos acentuada, se da en el caso de Alemania Federal. Lo anterior reafirmaría el poder que otorga, en el ámbito comercial, la competitividad en el sector de bienes de capital que, como se señalara anteriormente, constituye la fuente principal de superávit comercial de los países mencionados. [47] En la explicación de la capacidad de los países productores de petróleo para elevar significativamente sus precios en 1973 seguramente interviene, además del incremento sostenido de la demanda en las dos décadas anteriores y de la caída del precio relativo, la emergencia en la esfera internacional, y particularmente en el ámbito militar, de una marcada bipolaridad.

Resultaría difícil imaginar que un conjunto de países subdesarrollados productores de un insumo estratégico estuvieren en condiciones de elevar drásticamente su precio, de no contar con un marco político internacional que inhiba las posibilidades de intervención militar en un área estratégica.

El incremento de la liquidez internacional, asociado a la expansión explosiva del déficit de balanza de pagos de los Estados Unidos y del endeudamiento global, parte del cual se origina en las transformaciones que experimenta la economía real, y parte en los procesos especulativos que surgen como consecuencia de la recesión, constituye probablemente otro factor explicativo de la intensificación del proceso inflacionario. [48]

[47] OCDE: "The Impact of the Newly Industrialising Countries on Production and Trade in Manufactures", París, 1979, Cuadro 12, p. 30. OCDE: *Perspectives économiques*, 26 de diciembre de 1979. W. Nordhaus: "El impacto macroeconómico del problema energético". Madrid, Ministerio de Industria y Energía, Simposio Internacional sobre la política industrial en la década del 80 (5 al 9 de mayo de 1980). H. Hughes, B. J. Choe y A. Lambertini: "Energy Prospects for the Developing Countries". Madrid, Ministerio de Industria y Energía, Simposio Internacional sobre la política industrial en la década del 80 (5 al 9 de mayo de 1980).

[48] R. Triffin: "The International Monetary System: Collapse and Reconstruction", en *The Journal of International Economics*, mayo de 1972. R. Triffin: *Gold and Dollar Crisis*, Yale University Press, 1960. O. L. Altman: "Professor Triffin's Diagnosis of International Liquidity and Proposals for Expanding the Role of the IMF", IMF Papers, 1961.

Recesión y transición: efecto sobre los países semi-industrializados

De las consideraciones expuestas se desprende que este agotamiento del patrón industrial de los países avanzados habría desempeñado un papel significativo en la explicación de la recesión con inflación que se verifica actualmente. Puede formularse la hipótesis de que se inicia un período de transición que podría no ser breve, en que se gestarían en las economías de mercado los elementos constitutivos de un nuevo patrón de desarrollo industrial. Resulta entonces pertinente plantear las siguientes interrogantes: ¿En qué medida este agotamiento observado en el patrón industrial de los países avanzados se reproduciría en el caso de los países semi-industrializados de América Latina? ¿Cómo afectará la recesión con inflación de los países avanzados el desarrollo industrial de los países de América Latina? El presente panorama incluye: i) elementos endógenos al modelo industrial de América Latina; ii) elementos exógenos provocados por la recesión con inflación de los países avanzados, y iii) elementos prospectivos asociados a la eventual transformación de los países avanzados. Frente a este panorama, ¿qué opciones se abren para la industrialización de los países semi-industrializados en América Latina?

Sobre las primeras dos interrogantes se esbozan a continuación algunos comentarios que no pretenden formular respuestas, sino más bien identificar áreas para una reflexión posterior. El tema planteado por la última pregunta se aborda, con la misma intención, en el capítulo final.

Entre los factores que explicarían, endógenamente, el agotamiento del patrón industrial de los países avanzados, por lo menos el referente al encarecimiento, escasez relativa de mano de obra, saturación del consumo de durables y automóviles, y el que se refiere a la sustitución de productos naturales por sintéticos parecerían actuar con menos intensidad en el caso de los países de América Latina. En esos ámbitos no se habría llegado a los límites que se han alcanzado aparentemente en los países avanzados. Sin embargo, tampoco debería plantearse como meta factible el que esos límites se lograsen en América Latina: en primer lugar, por el menor nivel y mayor concentración del ingreso; en segundo lugar, porque los desequilibrios y tensiones sociales vigentes en la región pueden introducir modificaciones de significación política; y en tercer lugar, porque careciendo de

una base de innovación tecnológica autónoma, es altamente probable que el proceso imitativo continúe y se incorporen al consumo y a la producción los bienes y las técnicas que se desarrollen en el período de transición en los países avanzados.

Aunque se carece de información estadística satisfactoria, puede postularse la hipótesis de que la tasa de rentabilidad no habría experimentado modificaciones importantes en los últimos años y, considerando la organización social existente, podría afirmarse que, al menos en lo que se refiere a los factores endógenos, excluidos los aspectos estructurales vinculados al sector externo, el proceso de acumulación en el sector industrial no estaría expuesto en el futuro inmediato a los obstáculos observados en los países desarrollados.

Esta apreciación puede modificarse al introducir los factores exógenos que la recesión con inflación de los países avanzados genera. En efecto, el menor ritmo de crecimiento del producto, unido a las tendencias proteccionistas, constituyen un freno evidente a las exportaciones de los países semi-industrializados, situación que se expresa en el hecho de que las proyecciones que los diversos organismos internacionales adoptaron para el futuro de esas exportaciones son significativamente menores que las observadas en el pasado. [49] Simultáneamente se intensifican las políticas de exportación de los países avanzados y particularmente de los Estados Unidos, país que había adoptado en este campo una política extraordinariamente pasiva en el pasado. Esto adquiere particular importancia en el caso de América Latina debido a la intensidad de los vínculos comerciales existentes. [50]

Estos factores exógenos tienden a reforzar las deficiencias estructurales del sector externo motivadas, como se verá en el capítulo III, por factores endógenos, entre los cuales destaca el hecho de que el sector manufacturero, debido a la naturaleza del modelo industrial descrito más adelante, posee un coeficiente de importaciones corrientes superiores al coeficiente de exporta-

[49] World Bank: *World Development Report*, julio de 1978, p. 112.

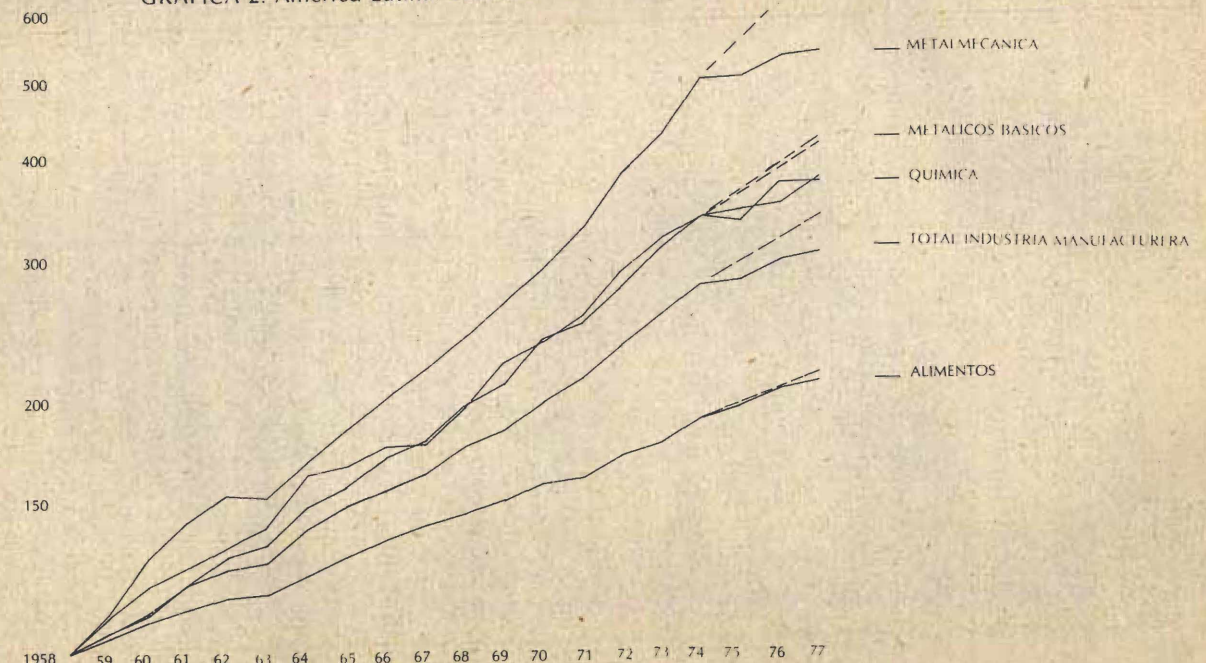
[50] R. N. Cooper: "US Export Policy", en *Department of State Bulletin*, Washington, junio de 1979. *Department of State Bulletin*: "US Export Policy: President's Statement", Washington, noviembre de 1978. W. Christopher: "Economics: The Role of Exports in US Foreign Policy", en *Department of State Bulletin*, Washington, enero de 1979. *Commerce America*: "President Commits US to Export Expansion", 9 de octubre de 1978. P. T. Kilborn: "US Exports: A New Hard Sell. Companies Find Foreign Markets can be Cracked", en *The New York Times*, 4 de marzo de 1979.

ciones, a lo cual se agrega el rezago del sector productor de bienes de capital. La erosión de la posición relativa del sector agrícola se expresa en muchos países en un déficit comercial creciente. Si al déficit de estos sectores de la industria y la agricultura se agrega el del sector energético en aquellos países que no poseen recursos naturales, se alcanza una proporción significativa de la explicación del déficit comercial, la que se refuerza con el servicio a la inversión extranjera y al crédito externo previamente contraído para neutralizar el déficit en cuenta corriente.

Al analizar la expansión industrial de los países avanzados (véase nuevamente la gráfica 1), se observa que a partir de 1969 se verifica una erosión del dinamismo. En América Latina, en cambio, se puede observar (véase la gráfica 2), que hasta 1974 no sólo no se produce una pérdida de dinamismo sino que inclusive éste tiende a intensificarse. La agudización de la recesión en 1974, en la cual el incremento de los precios del petróleo desempeñó un papel significativo, efectivamente se proyecta sobre la expansión industrial de América Latina, tanto a través de la restricción de la balanza de pagos, como del proceso inflacionario. Es decir, la fase inicial de la recesión 1969-1973, de la cual aparentemente no se tomó conciencia en los países desarrollados, no parece haberse proyectado hacia América Latina, cambiando esta situación a partir de 1974. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, el efecto combinado de la disminución de exportaciones y del deterioro de los términos del intercambio en el período 1974-1978 habría representado una disminución de 0,2% del PNB en Argentina, 2,7% en Brasil y 1,3% en México.

En la pérdida del dinamismo industrial del conjunto de América Latina, se sintetizan situaciones de muy diversa índole producidas por la convergencia de factores endógenos, exógenos, económicos y políticos. En los casos del Brasil y México, que representan en conjunto el 60% de la producción industrial de la región, la pérdida de dinamismo, que se inicia en 1973, se desarrolla en un marco político que no experimenta grandes variaciones. En Argentina, Chile y Uruguay, en cambio, cuya industria representa el 20% del total regional, el análisis de esta inflexión requiere necesariamente introducir, con una ponderación significativa, la dimensión política y el cambio global de la política económica, tema al que se hace referencia en el capítulo III.

GRAFICA 2: America Latina: evolución del índice de producción industrial (1958 = 100)



Fuente: United Nations Statistical Yearbook, varios números

Los países que disponen de recursos petroleros logran neutralizar, a corto plazo, el déficit comercial generado en los otros sectores, dependiendo la evolución a mediano y largo plazo de la utilización que se haga de esos excedentes. Si éstos se destinan exclusivamente a elevar el nivel del consumo interno a través de las importaciones corrientes, sin modificar la estructura productiva del sector industrial que está en la base del déficit externo, al cabo de algunos años se reproducirá la situación anterior con la salvedad de que se habrán agotado los correspondientes recursos energéticos.

Además de esas implicaciones evidentes en el ámbito del comercio, la recesión con inflación condujo a los países desarrollados a formular una estrategia internacional integrada que incluye las negociaciones con los países subdesarrollados. Uno de los elementos de esta "estrategia" se refiere precisamente al "descubrimiento" y tratamiento especial que proponen para los "países recientemente industrializados" (*Newly Industrialized Countries*, en adelante NIC), lo que implica introducir el criterio de "gradación" para distinguir entre subdesarrollados, semiindustrializados y el resto.

Las ideas centrales de esa estrategia global internacional serían las siguientes: favorecer la liberación de los mercados internacionales, lo que se aplicaría en la práctica fundamentalmente a los países subdesarrollados, debido a que en los países desarrollados, por razones estrictamente sociales y políticas, no resulta claramente factible. En este marco se inscriben las sugerencias y presiones que se ejercen sobre diversos países de América Latina a través de organismos multilaterales financieros en el sentido de que se acelere el proceso de liberalización de los mercados y eliminación de los subsidios y esquemas especiales de "compre nacional". Paralelamente se trataría de favorecer el flujo de la inversión directa, evitando tratamientos discriminatorios. Un elemento central de esta política nacional de los países avanzados es el que se refiere a la garantía de suministros de materias primas, tema que seguramente recibirá una atención preferente en los foros internacionales en los próximos años. En el ámbito institucional se observa una decisión clara de los países avanzados de desplazar los debates desde los foros de Naciones Unidas, donde existe el peligro de la "tiranía de las mayorías", hacia organismos multilaterales en donde los mecanismos de decisión ponderen los votos nacionales por su gravitación finan-

ciera. [51] A nivel microeconómico, se perciben también modificaciones en el comportamiento de las empresas que están en condiciones de invertir en América Latina. El lento crecimiento en sus economías de origen genera capacidad ociosa que buscarían satisfacer con exportaciones, lo cual tendería a inhibir el efecto de nuevas inversiones que compitan con sus probables exportaciones; pero, por otra parte, la competencia por penetrar el mercado de países como México y Brasil se intensifica con el efecto práctico de incrementar el poder de negociación de los países receptores.

Aquellas empresas que ya están establecidas en la región y que desempeñan simultáneamente la condición de importadoras de aquellos productos que no fabrican localmente buscan favorecer un incremento de las importaciones desde esos países de origen, lo que no es compatible con los programas industriales de los gobiernos locales. En el caso específico de la industria de bienes de capital, sector en que varios de los NIC, particularmente Corea, Brasil y México habían iniciado, en el período del *boom*, un esfuerzo sostenido, existen indicios de que los proveedores de tecnología o potenciales inversionistas manifiestan en este momento menos entusiasmo por incrementar la capacidad local de producción que en el período de rápido crecimiento. La actitud es distinta según se trata de empresas ya establecidas localmente o de empresas que quieren penetrar y que, precisamente por la recesión de sus países de origen, valoran esta posibilidad de conquista de nuevos mercados. Las que ya están establecidas intentan mantener su presencia en el mercado maximizando el aporte de las plantas ubicadas en los países de origen. Es posible que en sectores como el de equipo eléctrico pesado la disciplina del cártel se haya relajado en alguna medida como consecuencia de la intensificación de la lucha por conquistar posiciones en un mercado global en lento crecimiento.

En consecuencia, puede afirmarse que el agotamiento del patrón industrial de los países avanzados se proyecta con una intensidad no despreciable sobre los NIC, generando efectos que pueden neutralizar sus potencialidades de desarrollo industrial. En los países desarrollados, como se verá en el capítulo IV, entre

[51] *The New York Times*: "Text of Declaration at the Bonn Summit", 18 de julio de 1978. W. M. Blumenthal: "Steering in Crowded Waters", en *Foreign Affairs*, junio de 1978. B. Balassa: "New Face for Protectionism", en World Bank, *World Development Report*, noviembre-diciembre de 1978.

los elementos que con mayor frecuencia se mencionan como parte integrante de un nuevo patrón de industrialización, estarían el de la energía nuclear, lo que se ha dado en denominar "tecnología de la información", expresión que sintetizaría los avances en la electrónica, las telecomunicaciones, la computación y la bio-ingeniería.[52]

No existe consenso respecto a la magnitud ni gravitación que estas transformaciones pueden alcanzar en los próximos años. En el caso de la energía nuclear, las estimaciones respecto a su participación en la oferta energética para el año 2 000 varían entre 13 y 18%, manteniéndose en ambas proyecciones la predominancia del petróleo y el gas natural (57 y 49%, respectivamente). [53] En lo que se refiere a la tecnología de información, área en la cual, como se verá en el capítulo IV, los Estados Unidos parecen presentar una notoria hegemonía a nivel mundial, se comprueba que los gobiernos de los países avanzados están desarrollando programas de gran envergadura y son cada vez más frecuentes las referencias, en estudios académicos y en la prensa, respecto a la significación potencial que la innovación en este campo tendrá sobre la industria de bienes de capital del sector de consumo de bienes durables, el desarrollo de actividades de servicio e, inclusive, la organización espacial y la sustitución del flujo de personas por flujo de información. [54]

Aunque no existe acuerdo respecto a la intensidad que las modificaciones generan, así como tampoco respecto a la receptividad social para estas innovaciones en los países de origen, lo que sí puede afirmarse es que la distancia tecnológica, y por consiguiente comercial, entre los países avanzados y el resto tenderá a

[52] OCDE: "Electronique industrielle: Evolution structurelle et perspectives mondiales", Interfutures, París, octubre de 1979. R. C. Curnow y C. Freeman: "Product and Process Change arising from the Microprocessor Revolution and some of the Economic and Social Issues", University of Sussex, Science Policy Research Unit, mayo de 1978. J. M. McLean: "The Impact of Microelectronic Industry on the Structure of the Canadian Economy", octubre de 1978. J. M. McLean y H. J. Rush: "The Impact of Microelectronics on the United Kingdom", Spru Occasional Paper Series No. 7, junio de 1978. I. Minián: "Progreso técnico en internacionalización del proceso productivo: el caso de la industria maquiladora de tipo electrónica", México, CIDE, 1981. D. Ernst: "Industrial Redeployment and International Transfer of Technology", en *Viertel Jahres Berichte*, No. 3, marzo de 1981.

[53] OCDE: "Electronique industrielle: Evolution structurelle et perspectives mondiales", Interfutures, París, octubre de 1979.

[54] Véase la nota 52.

incrementarse significativamente, al menos en los primeros años en que estas transformaciones se materialicen, con lo que la competitividad de los países semi-industrializados, que con muchas dificultades han penetrado marginalmente en los mercados de los países desarrollados en los últimos diez años, pudiera verse cuestionada, así como sus perspectivas de expansión por esa vía.

Es posible que alguno de los sectores que hasta ahora han sido considerados como intensivos en mano de obra y donde, por consiguiente, se estimaba que los países subdesarrollados presentaban ventajas comparativas, puedan modificar su condición en el futuro y se conviertan en intensivos en capital. Sería concretamente el caso de la industria textil y la electrónica, donde existen indicios que apuntan en esa dirección. Es posible, en consecuencia, que en lugar de producirse un redespliegue masivo de las actividades tradicionales de la industria hacia el sur, planteamiento incorporado en algunas de las estrategias de los países avanzados, se produzca una modernización relativa de esos sectores tradicionales, reteniéndose en los países avanzados actividades industriales que de otro modo no habrían sido capaces de competir con las exportaciones provenientes de los NIC.

De lo anterior se desprende que en la reflexión sobre las opciones de industrialización para los países de América Latina es preciso incorporar simultáneamente:

—las tendencias endógenas al agotamiento del modelo;
—los efectos exógenos generados en la recesión de los países avanzados;
—las consecuencias que las transformaciones previsibles en los países industrializados reflejarán en países semi-industrializados.

En los capítulos siguientes se exponen algunas reflexiones en esa dirección.

3. REFLEXIONES FINALES

El rasgo dominante del rápido crecimiento económico de la posguerra en los países avanzados ha sido el liderazgo ejercido por el sector industrial, tanto en términos de dinamismo, como, lo que tal vez sea más importante, de la difusión de la "lógica industrial", en los sectores agrícola, construcción, distribución, transporte, servicios financieros y algunos servicios públicos.

En la explicación de esta "industrialización" de la producción de bienes y servicios influye en grado determinante la estricta funcionalidad de este patrón tecnológico a una sociedad de producción, consumo y comunicación de masas, con las necesidades básicas satisfechas, con carencia relativa de mano de obra y recursos naturales y con acceso barato al patrón energético sustentado en el petróleo.

En el agotamiento de este patrón industrial influyen precisamente las transformaciones que a nivel económico y político, nacional e internacional, se gestan en esta ola de crecimiento sin precedente. Se agotan las fuentes iniciales de crecimiento, docilidad sindical asociada al desempleo, materias primas y petróleo barato asociado a la subordinación política de los países proveedores y saturación del proceso imitativo del patrón de producción y de consumo de los Estados Unidos, que sirve de fuente de inspiración al resto de los países avanzados.

El agotamiento de este patrón industrial hacia fines de la década del 60 parece haber desempeñado una función determinante en la gestación de la recesión con inflación de la década del 70 y en el inicio, simultáneamente, de un proceso de transición, hacia un nuevo patrón industrial. En esta transición de fines de la década del 70 y de la del 80 posiblemente se modifiquen las relaciones "norte-sur" en una dirección que podría ser desfavorable hacia el sur. En cualquier caso, la reflexión sobre las opciones industriales en América Latina deberá necesariamente incorporar, en lo sucesivo, el efecto potencial de las transformaciones que se gestan en los países avanzados y sus posibles repercusiones sobre la región. En esta perspectiva se encuadran las reflexiones que se exponen en los capítulos siguientes.

II. La industrialización exportadora del sudeste asiático: realidades y mitos

1. INTRODUCCION

En la rápida industrialización de la posguerra, además del caso del Japón, al que se han hecho innumerables referencias en el capítulo anterior, merecen atención especial las experiencias de industrialización exportadora de Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. En primer lugar, por el impresionante ritmo de crecimiento y transformación de la estructura productiva de estos países en un lapso reducido y, en segundo lugar, porque a partir de los éxitos logrados en esos países se ha ido generando la imagen de que su experiencia constituye un modelo que podría y debería inspirar el crecimiento industrial futuro de América Latina.

En efecto, la experiencia exitosa de los países del sudeste asiático en cuanto a su estrategia de exportación ha sido elevada, en ciertos círculos en América Latina, a la categoría de "paradigma". Se sostiene que en América Latina debe seguirse esa misma estrategia porque en los países asiáticos se demostró que es posible obtener elevadas tasas de crecimiento de la producción, del empleo, de la productividad e inclusive de las remuneraciones reales. En estas circunstancias, adquiere particular relevancia analizar las políticas, los mecanismos institucionales, las condiciones sociales y las políticas internas e internacionales en el marco de las cuales se desarrollaron estas experiencias.

Es frecuente escuchar en América Latina la versión de que el éxito de estas experiencias estaba basado, primero, en la total apertura al comercio internacional; segundo, en la reducida intervención pública; y tercero, en la presencia masiva de la inversión extranjera. Con esta síntesis, se reduce este conjunto com-

plejo de experiencias diferentes a una conclusión de carácter normativo de la cual se desprendería que basta que los países de América Latina eliminen su esquema proteccionista, reduzcan a su mínima expresión la intervención pública y acentúen la presencia de la inversión extranjera para que puedan gestarse exitosos modelos exportadores comparables a los del sudeste asiático.

La mistificación implícita en esta versión de lo ocurrido en los NIC de Asia, como se espera poder demostrar en las páginas siguientes, es particularmente grave en un doble sentido. Por un lado, porque inhibe avanzar en la comprensión de los factores que realmente explican ese ritmo de crecimiento y transformación, con lo cual se pierde la oportunidad de aprovechar experiencias sin duda valiosas tanto en el ámbito de las políticas como de los mecanismos institucionales. Y, por el otro, porque se formulan recomendaciones que no sólo corresponden en grado muy parcial a las experiencias de las cuales éstas provendrían, sino que además es altamente discutible que aun haciendo abstracción de las vitales condicionantes políticas, al ser aplicadas en América Latina en la forma en que se sugiere, puedan generar resultados comparables a los observados en la presunta fuente de inspiración de las mismas.

Esta es la razón por la que se intenta, en los párrafos siguientes, en forma sin duda esquemática e incompleta, analizar algunos de los aspectos específicos de esas experiencias que muestran la enorme complejidad, riqueza y heterogeneidad que las caracteriza, dejando en evidencia que las lecciones que puedan extraerse de ellas son sin duda más ricas y valiosas que las que se desprenden de la versión "vulgar" ampliamente difundida hasta ahora en la región.

En primer lugar, se presenta una caracterización muy somera de los parámetros económicos principales de los cuatro países considerados. A continuación, se destaca la relación entre la política de exportación y la política de industrialización. En tercer lugar, se discuten aspectos de la política proteccionista. Posteriormente, se examina el papel del Estado en esos modelos. Y, finalmente, se estudia el contexto internacional en que se dio esa experiencia.

2. DESCRIPCION ESQUEMATICA GENERAL

Al estudiar los casos de los cuatro países considerados, es útil distinguir los casos de Hong Kong y Singapur de los de Corea y Taiwán. Los primeros son ciudades-Estado con una superficie de mil kilómetros cuadrados, un ingreso por habitante superior a los 2 000 dólares, prácticamente carentes de agricultura (2% del producto bruto) y con un sector de servicios, comercio y finanzas particularmente acentuados. La población es de 4,5 millones en Hong Kong y de 2,3 millones en Singapur. Su carácter de centro de comercialización internacional, característica histórica de esas ciudades-Estado, queda en evidencia al considerar la relación entre el comercio internacional y el producto, que alcanzan 183 y 252% en Hong Kong y Singapur, respectivamente. Estas ciudades-Estado, con una densidad superior a los 2 000 habitantes por kilómetro cuadrado, carentes de agricultura, no deberían ser analizadas con los mismos patrones con que se estudian los otros dos países del sudeste asiático, Corea y Taiwán, que presentan características más cercanas a las del resto del mundo subdesarrollado. Aun siendo de dimensiones geográficas reducidas, 99 000 kilómetros cuadrados Corea y 36 000 Taiwán, con poblaciones de 36 y 16 millones, respectivamente, y con un producto geográfico que en 1976 era cercano a los 1 000 dólares por habitante (670 en Corea y 1 070 en Taiwán), la proporción del producto generado en el sector agrícola de esos países era superior, por ejemplo, al de México y al de Brasil (en Corea, 27%; en Taiwán, 12%; en Brasil, 8%; en México, 10%). Las comparaciones con México y Brasil se deben al hecho de que estudios recientes de la OCDE incluyen a esos dos países como los únicos representantes latinoamericanos en el grupo *sui generis* de los NIC.

Lo que tienen en común estos cuatro países asiáticos es sin duda el muy rápido crecimiento del producto, de la producción y de las exportaciones industriales.

En términos del ingreso por habitante se observa, en los cuatro países, un incremento significativo que ha permitido una disminución de la distancia relativa respecto de los Estados Unidos, por ejemplo.

En el caso de las ciudades-Estado, cuyo ingreso por habitante en 1963 representaba para Singapur y Hong Kong, respectivamente, el 23 y 20% del ingreso per cápita en los Estados Unidos, en 1976 alcanzaba un nivel equivalente al 42% de los Estados Unidos para Singapur y 35% para Hong Kong; el nivel de Singapur resultaba comparable al de la Argentina y España; el de

Hong Kong era significativamente superior al del Brasil, a pesar de que en 1963 tenía un nivel muy similar. También en los países "normales", Corea y Taiwán, se observa un crecimiento relativo significativo, pero a partir de niveles más bajos; Corea tenía en 1963 un ingreso por habitante equivalente al 9% de los Estados Unidos, alcanzando en 1976 un 20% y en Taiwán el crecimiento parte de 14% en 1963 para alcanzar 24% en 1976. En ambos casos, se trata de niveles de ingreso por habitante inferiores a los de Brasil y México.

En términos de la producción industrial, considerando exclusivamente las economías de mercado, se observa que en 1963 la producción industrial de esos cuatro países representaba un 0,35% de la producción industrial de las economías de mercado, elevándose en 1976 al 1,35%. En el mismo período, la participación de Brasil y México se sitúa en el 2,6% en 1963 y en el 3,9% en 1976. [1] Lo interesante de este crecimiento industrial es que se acompaña de una impresionante expansión de las exportaciones industriales. La participación de la exportación de manufacturas de esos cuatro países respecto al total mundial [2] representaba, en 1963, un 1,35%, mientras que en 1976 llegó al 4,0%. En el mismo período, la participación de las exportaciones industriales de Brasil y México se incrementaron del 0,22% en 1963 al 0,92% en 1976. La diferencia más notable, sin embargo, se refiere al peso relativo de las exportaciones en la producción industrial. En efecto, mientras en América Latina las exportaciones industriales representaban el 4% de la producción industrial en 1973 y ese porcentaje se elevaba al 5% en Brasil y México, en los NIC asiáticos alcanzaba niveles muy superiores: 28% en Taiwán, 37% en Corea, 78% en Hong Kong y 77% en Singapur.

3. ESTRATEGIAS DE INDUSTRIALIZACION Y DE EXPORTACIONES

Con frecuencia se omite un elemento básico de las estrategias seguidas por esos países: su opción fundamental en favor de la industrialización. Se trata de una industrialización orientada a penetrar en los mercados internacionales, sin duda, pero es industrialización al fin. Los efectos dinámicos de arrastre que estas estrategias ocasionaron en términos de generación de em-

[1] OCDE: "The Impact of the Newly Industrialising Countries on Production, and Trade in Manufactures", París, 1979.
[2] OCDE: "The Impact of the Newly Industrialising Countries on Production, and Trade in Manufactures", París, 1979.

pleo, calificación de la mano de obra, elevación de la productividad, crecimiento de los salarios reales e inducción de consenso respecto a la relevancia del progreso técnico están intrínsecamente vinculados con el hecho básico de que lo que se exportaba eran productos industriales. Si los volúmenes de divisas generados por estas estrategias se hubiesen originado en la exportación de recursos naturales, de los cuales por lo demás estos países carecían, es altamente discutible que los efectos de arrastre anteriormente mencionados hubiesen sido comparables. Por consiguiente, no es la orientación a la exportación *per-se* la que genera estos efectos dinamizadores, sino el hecho básico de que la producción exportada, aun cuando presente un contenido elevado de insumos importados, es objeto de procesamiento local con lo cual se incorpora y difunde la "lógica industrial" al patrimonio local.

A continuación se ilustra la magnitud del proceso de transformación que experimentaron estas economías como consecuencia del liderazgo ejercido por el impresionante crecimiento industrial que caracteriza la experiencia de los países considerados.

En el caso de Corea, el producto del sector industrial representaba en 1954 un 5% del producto nacional. (Véase el cuadro 22.) En un lapso de 24 años, la participación del sector industrial se eleva, en 1978, a 32%, mientras que la del sector primario se reduce de 50 a 19%.

CUADRO 22: Corea: estructura sectorial de la actividad productiva

Participación en el PIB (%)	*1954*	*1960*	*1964*	*1968*	*1972*	*1976*	*1978*
Producción primaria	50,2	44,3	45,9	34,2	27,8	24,0	19,1
Manufactura	5,3	8,4	9,7	15,0	20,9	28,2	31,6
Servicios	44,5	47,3	44,4	50,8	51,3	47,8	49,3

Fuente: Chong Hyun Nam, "Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea", Korea Development Institute, 1980. p. 6

En Taiwán, en 1952 el sector industrial representaba 10% del producto, proporción que se eleva en 1979 al impresionante nivel de 42%, mientras la producción primaria se reduce de 37% en 1952 a 11% en 1979. (Véase el cuadro 23.)

CUADRO 23. Taiwán: estructura sectorial de la actividad productiva

Participación en el PIB	*1952*	*1955*	*1960*	*1965*	*1970*	*1975*	*1979*
Producción primaria	37,13	33,72	33,87	28,30	19,81	15,76	10,56
Manufactura	9,82	14,40	17,44	20,01	27,31	30,54	42,12
Seguridad social	9,61	10,47	11,08	12,26	13,74	15,56	14,96
Servicios	42,83	42,86	39,39	40,15	42,03	40,66	34,58

Fuente: Kwo-Shu Liang y Ching-ing Hore Liang, "Trade Strategy and the exchange rate policies of Taiwan", National Taiwan University y National Chengchi University, Taiwán, 1980, p. 40.

En la ciudad-Estado de Singapur, prácticamente carente de agricultura, el sector industrial representaba en 1960 un 13% del producto, elevándose en 1979 al 24%. Esta transformación se nutría parcialmente de una disminución relativa del sector primario (del 5% en 1960 al 2% en 1979) y, en mayor medida, de la disminución relativa del sector servicios (que en 1960 representaba un 79% del producto y que en 1979 se redujo a un 70%). El peso relativo del sector servicios refleja la especificidad de este centro de distribución comercial, similar a Hong Kong, exigiendo un tratamiento analítico diferente del que se aplica al resto de los países subdesarrollados. (Véase el cuadro 24.)

Se observa entonces que el notable dinamismo que experimentan las economías de estos países en la posguerra es inseparable de la explosiva industrialización reflejada en las cifras anteriores, con lo cual adquiere particular importancia profundizar en la especificidad de esta industrialización. Un rasgo central de este proceso está dado por la concentración en la exportación de bienes de consumo con un contenido elevado de importaciones y

CUADRO 24: Singapur: estructura sectorial de la actividad productiva

Participación en el PIB	*1960*	*1973*	*1979*
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Agricultura, pesca y caza menor	4,5	2,3	1,7
Manufactura	13,2	22,6	23,6
Construcción	3,7	5,8	4,8
Comercio	33,6	28,6	25,0
Otros	45,0	40,7	44,9

Fuente: Wong Kum-Poh, "The financing of trade and development in the ADCS: the experience of Singapore", University of Singapore, 1980, p.6.

un uso relativamente intensivo de mano de obra. En el caso de Corea, donde se alcanza tal vez el grado más avanzado de industrialización se observa, al comparar las exportaciones y las importaciones industriales, que en el rubro de bienes de consumo se genera un superávit comercial significativo (casi 6 000 millones de dólares en 1978), lo que no logra sin embargo compensar ni siquiera la importación de bienes intermedios, incluidos combustibles, generándose un déficit adicional de 2 400 millones de dólares en el sector de bienes de capital. (Véase el cuadro 25.)

Es importante destacar, sin embargo, que esta estrategia de exportación con contenido elevado de importación, unida al crecimiento del mercado interno con los consiguientes requerimientos de importación, explica el hecho de que la balanza comercial de Corea haya sido, entre 1960 y 1979, sistemáticamente deficitaria. Es importante destacar que, entre 1960 y 1973, la expansión de la demanda interna contribuiría con un 73% al crecimiento global en el sector industrial. [3] Este déficit estructural de la balanza comercial sugiere la importancia del financiamiento externo, particularmente en la década del 60, tema al que se hará referencia más adelante.

[3] L. E. Westphal: "The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development", en *World Development Report*, No. 6, 1978, Cuadro 12, p. 366.

CUADRO 25: Corea: exportaciones netas por uso (1972-1978)
(Miles de dólares)

	Concepto	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
I.	Alimentos y bebidas	-228 018	-306 873	-472 280	-280 534	-49 609	-339 329	-177 513
II.	Abastecimientos industriales	-492 398	-830 198	-1 349 050	-1 288 131	-1 439 935	-1 501 547	-2 089 217
III.	Gasolina y lubricantes	-196 355	-273 423	-946 303	1 280 251	-1 597 645	-2 058 075	-2 404 129
IV.	Bienes de capital (excepto equipo de transporte) y partes y accesorios	-438 821	-565 018	-732 571	-871 214	-1 273 058	-1 441 752	-2 713 379
	1. Bienes de capital	-419 066	-543 264	-706 740	-862 557	-538 209	-1 137 417	-2 146 712
	2. Partes y accesorios	-19 754	-21 754	-25 831	-8 657	-428 592	-304 335	-566 672
V.	Equipo de transporte y accesorios	-159 260	-224 142	-453 130	-332 233	-146 891	-228 688	-390 360
VI.	Bienes de consumo no especificados	616 664	1 160 767	1 557 685	1 838 659	3 073 968	3 793 113	4 924 182

VII.	Bienes no especificados	273	23 635	4 171	20 286	68 389	333 537	240 576
	Bienes de capital	-545 610	-727 097	-1 152 465	-1 165 385	-701 690	-1 262 903	-2 412 348
	Bienes intermedios	-1 059 929	-1 651 585	-3 005 126	-2 425 210	-3 981 659	-4 491 754	-5 770 009
	Bienes de consumo	699 342	1 339 795	1 761 930	2 376 891	3 506 336	4 657 036	5 691 961
	Total	-897 914	-1 015 252	-2 391 478	-2 193 418	-1 058 523	-764 081	-2 249 814

Fuente: Toshio Watanabe, "An Analysis of Structural dependence between the Republic of Korea and Japan: toward a more optimal division of labor", University of Tsukaba, Japón, 1980, p. 11.

Al comparar la importancia relativa del déficit con el volumen de exportaciones, se verifica una mejoría significativa, ya que mientras en la década del 60 el déficit tenía un orden de magnitud comparable a la exportación de bienes y servicios, a partir de 1972 esa proporción se reduce a 40%, para alcanzar un 6% en el período 1976-1978. (Véase el cuadro 26.)

La concentración en la exportación de bienes de consumo y el contenido elevado de importaciones es un hecho ampliamente conocido para el caso de este grupo de países asiáticos; sin embargo, lo que no se menciona con frecuencia es la particular vinculación entre dicho grupo y el Japón, país con el cual existe una relación claramente diferente de la que se ha establecido entre ese grupo de países exportadores y los Estados Unidos y Europa. En efecto, concentrando nuevamente la atención en el caso coreano, se comprueba que si bien sus exportaciones penetran exitosamente en los mercados de los Estados Unidos y Europa (generándose un superávit comercial favorable a los países exportadores), con el Japón presentan un déficit comercial significativo y, en el caso de Corea, creciente. En 1970 el déficit de Corea respecto a Japón era de 589 millones de dólares y, en 1978, de 3 412 millones de dólares, equivalente prácticamente al doble del déficit comercial total de Corea en ese año. Ese déficit comercial con el Japón representaba un 6% del producto nacional bruto de Corea en ese año. [4]

Al analizar la estructura de las relaciones comerciales entre ambos países, se observa que el Japón tiene una balanza comercial favorable en las ramas de maquinaria (22), equipo eléctrico y electrónica (23), equipo de transporte (24), metálicos básicos (19), productos químicos (14), mientras que la balanza comercial resulta favorable a Corea en las ramas de textiles (9), alimentos (5), hilados (8). Los productos textiles, juntamente con los hilados, representan el 57% de las exportaciones de Corea al Japón. (Véase el cuadro 27.)

Aun dentro de las relaciones comerciales en este sector, se verifica una clara especialización, ya que Corea exporta principalmente prendas de vestir, productos de seda e hilados de algodón, importando los productos intensivos en capital y tecnología, tales como fibras y prendas sintéticas. [5]

[4] T. Watanabe: "An Analysis of Structural Dependence between the Republic of Korea and Japan", University of Tsu Kuba, 1980, p. 7.

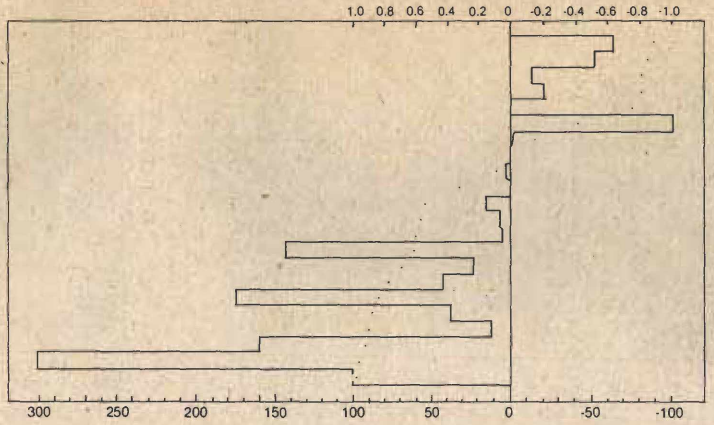
[5] T. Watanabe: "An Analysis of Structural Dependence between the Republic of Korea and Japan", University of Tsu Kuba, 1980, pp. 4-8.

CUADRO 26: Corea: balance de bienes y servicios
(Millones de dólares)

Concepto	*1960-1961*	*1962-1963*	*1964-1965*	*1966-1967*	*1968-1969*	*1970-1971*	*1972-1973*	*1974-1975*	*1976-1978*
Balance de bienes y servicios	-360,8	-694,8	-416,6	-740,2	-1 460,9	-1 815,5	-1 040,5	- 4 358,7	- 2 429,9
Exportaciones de bienes y servicios	-262,4	-338,7	-499,4	-1 097,5	2 024,1	2 995,0	6 346,0	-11 237,0	39 692,2
$\frac{A}{B}$ x 100	137,5	205,1	83,4	67,4	72,2	60,6	16,4	38,8	6,1

Fuente: Park Yung-Chul, "Export Growth and the balance of payments in Korea, 1960-1978", Korea University, 1980, p. 6.

CUADRO 27: Corea: exportaciones netas del Japón e índice de comercio industrial e intra-industrial[a] (1978)



05 Productos alimenticios
08 Hilos de fibra
10 Productos de lana
13 Productos de goma[b]
06 Bebidas
09 Productos textiles
16 Productos de carbón[b]
07 Tabaco
26 Manufacturas diversas
12 Impresión
17 Productos no metálicos[b]
15 Productos de Petróleo[b]
18 Hierro y acero[b]
23 Maquinaria eléctrica y electrónica[b]
25 Instrumentos de precisión[b]
21 Productos de metal[b]
14 Productos químicos[b]
20 Metales primarios no metálicos[b]
11 Papel y pulpa[b]
19 Hierro primario[b]
22 Maquinaria en general[b]
24 Equipo de transporte[b]

[a] El índice del comercio de la intra-industria se muestra por la fórmula (Eij-Mij)/(Eij+mij), donde Eij representa las exportaciones de Japón de la categoría de los productos básicos i al país j, y Mij su importación de la categoría de los productos básicos i desde el país j. Cuando las exportaciones de productos básicos de Japón a un país, en una categoría industrial particular, es igual a su importación de la misma categoría de productos básicos de otro país, el comercio entre Japón y otro país es considerado completamente horizontal y el comercio intra-industrial tiene como índice cero. Si Japón se especializa, enteramente, en exportar o importar de otro país, con respecto a productos básicos, el índice del comercio intra-industrial será más 1 (+1) o menos 1 (-1), respectivamente. Cuanto más cercano sea el índice a cero en ambos casos, más horizontal será la especialización industrial entre los dos países. Reagregado y calculado por: Asociación de Tarifas de Japón, *Japan Exports and Imports: Country by Commodity*, Tokyo, diciembre de 1979.

[b] Indica la industria química y pesada.

Fuente: Toshio Watanabe, "An analysis of structural dependence between the Republic of Korea and Japan: toward a more optimal division of labor", University of Tsukaba, Japan, 1980, p. 11.

La segunda rama en importancia de las exportaciones de Corea al Japón es la de maquinaria eléctrica y electrónica, donde se verifica igualmente una clara especialización vinculada a la "densidad tecnológica" de los productos. Esta rama incluye los productos electrodomésticos, las componentes electrónicas, la maquinaria y equipo eléctrico, constituyendo la especialidad de Corea la exportación de electrodomésticos (radios, televisores, relojes, calculadoras de bolsillo etc.), rubros intensivos de mano de obra. En los otros dos grupos, la preminencia favorece al Japón. Incluso entre los componentes electrónicos, se observa una especialización siendo el Japón importador neto de baterías y circuitos integrados —para los cuales la tecnología de producción está estandarizada— y exportador de semiconductores.

La especialización refleja el hecho de que las empresas coreanas en este sector se desarrollaron a iniciativa de empresas japonesas o norteamericanas que buscaban, a través de la fórmula de la subcontratación, aprovechar las ventajas comparativas del costo de la mano de obra. Esto se refleja en los elevados coeficientes de exportación e importación que caracterizan esta rama de Corea: el coeficiente de exportación pasa de 50 a 63% entre 1970 y 1977, mientras que el coeficiente de importación se mantiene prácticamente constante a nivel de 61% en el mismo período. [6] La gravitación de la presencia de firmas extranjeras en este sector constituye un caso atípico en la estructura industrial de Corea. En efecto, mientras que se estima que en el conjunto de la industria manufacturera las empresas extranjeras contribuirían con el 15% del total de las exportaciones, en el caso del sector electrónico se estima que representan, incluyendo subsidiarias, *joint-ventures* y subsidiarias de propiedad totalmente extranjera, un 54% de la producción, y un 72% de las exportaciones provendrían de esas empresas foráneas. [7]

Existen indicaciones de que esta misma vinculación vertical existiría entre el Japón y el resto de los NIC asiáticos, siendo que en el caso de los otros países los coeficientes de especialización horizontal serían más bajos. [8] Esta particular vinculación entre

[6] T. Watanabe: "An Analysis of Structural Dependence between the Republic of Korea and Japan", University of Tsu Kuba, 1980.
[7] L. E. Westphal: "The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development", en *World Development Report*, No. 6, 1978, p. 362.
[8] T. Watanabe: "An Analysis of Structural Dependence between the Republic of Korea and Japan", University of Tsu Kuba, 1980.

los NIC asiáticos y el Japón adquiere particular relevancia porque muestra que, desde el punto de vista del Japón, la pérdida relativa de mercado en los Estados Unidos y Europa que representarían las nuevas exportaciones de productos intensivos en mano de obra provenientes de esos países, se ven compensadas por la exportación indirecta de bienes de capital y productos intermedios de origen japonés incorporados en las exportaciones de los otros países.

El efecto multiplicador de las exportaciones de Corea sobre la economía japonesa ha sido cuantificado, confirmándose la apreciación de que el resultado neto es altamente favorable al Japón.[9] Esta situación tendería a modificarse en la medida en que esos países lograran avanzar en su estructura productiva hacia las ramas metalmecánica y química, en las cuales han dado pasos de alguna significación. Sin embargo, en las actuales circunstancias de la economía internacional y en las previsibles a corto y mediano plazo, parecería que al menos la velocidad de esa diversificación estaría siendo moderada.

4. POLITICA SELECTIVA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Contrariamente a lo que sugieren las versiones "vulgares", la política comercial seguida por estos países ha tenido un componente no despreciable de sustitución de importaciones la que, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, ha tenido un carácter extremadamente selectivo a nivel sectorial, que se ha ido modificando paulatinamente con el tiempo, adecuándose a las modificaciones que experimentaban las prioridades sectoriales de la política industrial. Esta cuidadosa y selectiva política proteccionista utilizaba tanto mecanismos arancelarios como no arancelarios, reforzando ambos con disposiciones relativas al acceso al mercado de divisas. La selectividad se refería no sólo a la identificación de sectores, sino inclusive a empresas, vinculándose las divisas autorizadas para importaciones con las exportaciones generadas, en las cuales se utilizaban esas importaciones, todo lo cual implicaba la existencia de mecanismos institucionales que permitían una comunicación permanente entre las autoridades gubernamentales y las empresas respectivas.

[9] T. Watanabe: "An Analysis of Structural Dependence between the Republic of Korea and Japan", University of Tsu Kuba, 1980.

Como se verá más adelante, esta dimensión "institucional", con diferencias de modalidad y de intensidad, está presente en las cuatro experiencias nacionales y deja en evidencia la existencia de un Estado "intervencionista" en la más ortodoxa tradición japonesa.

En el caso de la política proteccionista de Corea, un primer elemento para tener presente es el hecho de que la información que proporciona el nivel de protección arancelaria es extremadamente precario debido a que "las restricciones cuantitativas para la importación han sido mucho más importantes que las tarifas como medidas para proteger la sustitución de importaciones en Corea". [10]

En el curso de la denominada "liberalización de importaciones" que tuvo lugar en 1967, se introdujo la llamada "lista negativa", que conducía a autorizar automáticamente los rubros de importaciones que no estuviesen en esa lista. Dos veces al año, el gobierno anunciaba el número de ítems correspondientes a importación restringida, o sea a la lista negativa. Los criterios para definir los ítems que pertenecían a la lista negativa se relacionaban, fundamentalmente, con la situación de balanza de pagos y los requerimientos de protección para las industrias domésticas. Las restricciones cuantitativas se aplicaban principalmente a las importaciones competitivas y a las importaciones llamadas no esenciales o suntuarias, mientras que las importaciones de materia prima y bienes intermedios no competitivos se aprobaban automáticamente.

Cuando en 1967 se aprobó el sistema de la lista negativa, aproximadamente el 60% de los 1 312 ítems básicos de importaciones (cuci a cuatro dígitos) no estaban incluidos en la lista negativa y, por consiguiente, recibían aprobación automática; 118 ítems eran de importación prohibida y 402 estaban sujetos a diversos tipos de restricción, tales como cuotas o requerimientos de recomendación del Ministerio de Industria y Comercio o de otros ministerios. Entre 1967 y 1978, o sea durante una década, los ítems de importación prohibida fueron transferidos paulatinamente a la lista de importación restringida, manteniéndose aproximadamente constante la proporción del total de ítems correspondientes a la aprobación automática. En 1977, la proporción de ítems de aprobación automática había disminuido a 52,7 desde 50,4%

[10] Chong Hyun Nam: "Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea", Korea Development Institute, 1980, p. 16.

que representaba en 1967. Posteriormente, hacia fines de 1978, la proporción de ítems de aprobación automática se había elevado a 64,9%. (Véase el cuadro 28.) En términos generales, esto muestra que, al menos desde el punto de vista del número de ítems de importación permitida o restringida, no se habían observado modificaciones sustanciales en el decenio posterior a lo que se denominó "el proceso de liberalización de importaciones". En consecuencia, para disponer de una apreciación más rigurosa en cuanto al carácter del sistema de protección, sería preciso disponer de información que adicionara a los niveles de protección arancelaria los distintos controles de importación y la comparación de precios entre el mercado interno y el externo.

En el cuadro 29 se observan los niveles de protección efectiva para 1978 y la comparación con los estimados para 1968. Las estimaciones de protección efectiva fueron obtenidas por los métodos de Balassa y Corden. Este cuadro deja en evidencia varias características interesantes del esquema de la política proteccionista de Corea: en primer lugar, el promedio ponderado para la tasa de protección nominal para el conjunto de la actividad productiva se elevó de 14 a 18% para el período 1968-1978, a pesar de que el promedio ponderado de protección tarifaria disminuyó de 54 a 38% para el mismo período, lo que sugiere la escasa relevancia que parece haber tenido la protección tarifaria en el caso de Corea.

En segundo lugar, se observa, tanto para la protección nominal como para la protección efectiva, una mayor variación intersectorial en 1978 que en 1968, lo que sugiere que la política de promoción sectorial ha intensificado su carácter discriminatorio. Tanto la protección nominal como la efectiva tienden a ser menores para los bienes intermedios y más elevadas para los bienes de capital y de consumo durable.

En tercer lugar, es interesante destacar que en el caso de Corea, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, la protección tiene un marcado sesgo favorable al sector agrícola que se ha intensificado en la última década. En 1968, el nivel de protección nominal para el sector agrícola era de 17% y para el sector manufacturero de 12%. En cambio, en 1978, para el sector agrícola se elevaba al 55%, mientras que para el sector manufacturero era del 10%. Esto refleja, al igual que en el caso del Japón, la vigencia del criterio de "autosuficiencia alimentaria en los rubros

CUADRO 28: Corea: restricciones de importación no tarifaria

	Prohibido	*Restringido*	*De aprobación automática (1)*	*Total[a] (2)*	*Tasa de liberalización de importaciones (%) (3)=(1/2)*
1967 II	118	402	792	1 312	60,4
1968 I	116	386	810	1 312	61,7
II	71	479	756	1 312	57,6
1969 I	71	508	728	1 312	55,5
II	75	514	723	1 312	55,1
1970 I	74	530	708	1 312	54,0
II	73	526	713	1 312	54,3
1971 I	73	524	715	1 312	54,5
II	73	518	721	1 312	55,0
1972 I	73	570	669	1 312	51,0
II	73	571	668	1 312	50,9
1973 I	73	569	670	1 312	51,1
II	73	556	683	1 312	52,1
1974 I	73	570	669	1 312	51,0
II	73	574	665	1 312	50,7
1975 I	71	592	649	1 312	49,5
II	66	602	644	1 312	49,1
1976 I	66	584	662	1 312	50,5
II	64	579	669	1 312	51,0
1977 I	63	580	669	1 312	51,0
II	61	560	691	1 312	52,7

[a] La clasificación de importación de artículos se basó en los códigos de cuci de 4 dígitos hasta 1970, pero desde entonces está basado en los códigos BTN (CCCN) de 4 dígitos.

Fuente: Chong Hyun Nan: "Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea", Korea Development Institute, 1980, p. 6.

CUADRO 29: Corea: protección nominal y efectiva
(Porcentajes)

	Grupo industrial	Tarifa legal		Protección nominal		Protección efectiva para ventas domésticas			
						Balassa		Corden	
		1968[a]	1978	1968[a]	1978	1968[a]	1978	1968[a]	1978
I.	Agricultura, forestación y pesca	36,5	26,7	17,0	55,2	18,5	77,1	17,9	73,4
IV.	Minería y energía	12,2	6,3	8,9	-19,8	4,0	-25,7	3,5	-23,8
	Producción primaria (total)	35,1	24,2	16,5	45,8	17,8	61,9	17,1	58,7
II.	Alimentos procesados	61,5	41,1	2,9	39,8	-18,2	-29,4	-14,2	-16,0
III.	Bebidas y tabaco	140,7	133,2	2,2	20,2	-19,3	28,0	-15,5	22,8
V.	Materiales de construcción	32,2	29,5	3,9	-7,2	-11,5	-15,0	-8,8	-11,9
VI-A.	Productos I - intermedios	36,6	23,2	2,8	-2,4	-25,5	-37,9	-18,8	-27,4
VI-B.	Productos II - intermedios	58,7	34,7	21,0	1,3	26,1	7,9	17,4	5,3
VII.	Bienes de consumo no durables	92,3	49,3	11,7	14,9	-10,5	31,5	-8,0	21,9
VIII.	Bienes de consumo durables	98,3	44,3	38,5	40,2	64,4	131,2	39,8	81,0
IX.	Maquinaria	52,6	27,5	29,9	17,8	44,2	47,4	29,5	33,2

X	Equipo de transporte	62,4	57,0	54,9	30,9	163,5	135,4	83,2	73,8
	Manufactura (total)	67,6	41,4	12,2	10,0	-1,4	5,3	-1,1	3,7
	Industrias en general	54,3	37,7	14,0	17,8	10,5	30,6	9,0	24,1
	Producción primaria más alimento procesado	40,7	28,5	13,6	44,2	13,8	55,5	13,0	50,0
	Manufactura, excluyendo bebidas y tabaco	60,6	34,1	13,2	9,1	0,5	2,7	0,3	1,9
	Manufactura, excluyendo bebidas, tabaco y alimento procesado	60,4	33,3	15,9	5,5	5,9	5,1	4,1	3,1
	Industrias en general, excluyendo bebidas y tabaco	49,6	31,8	14,6	17,7	11,7	30,8	10,0	24,2

[a] Westphal and Kim (1977): *Industrial Policy and Development.*

Fuente: "Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea", Chong Hyun Nam, Korea. Development Institute, 1980, p. 6.

básicos de consumo interno". [11]

En síntesis, en las palabras de Chong Hyun Nam:

> Durante el período 1968-1978 parece haberse registrado una liberalización gradual de las importaciones. A pesar de que en ese período disminuyeron el promedio de los aranceles oficiales y la cantidad de rubros de importaciones restringidas para todas las industrias, el promedio de la tasa nominal de protección aumentó levemente.[12]

Es evidente que esta realidad está muy lejos de los esquemas de liberalización drástica e instantánea que se recomiendan actualmente en América Latina y que se han puesto en práctica en algunos países y, además, de la versión "vulgar" que se ha difundido en América Latina respecto a la política comercial de Corea.

En el caso de Taiwán, aunque los antecedentes disponibles son menos exhaustivos, también queda en evidencia que el proceso de liberalización de importaciones, aunque significativamente más acentuado que en el de Corea, se caracteriza por su gradualidad. En el cuadro 30 se observa que entre 1953 y 1970, el porcentaje de los ítems de importación controlada se mantiene prácticamente constante: en 1953, más del 36% pertenecía a esta categoría, y en 1976, el 41%. Es decir, en el período en que se instrumenta la política de industrialización, el ingrediente de protección a la fabricación local está claramente presente:

> El sistema de protección de Taiwán —y lo mismo sucede en el caso de muchos otros países subdesarrollados— se funda, en gran medida, en el principio de que la disponibilidad interna justifica el control de las importaciones.[13]

El criterio básico utilizado era el siguiente: los fabricantes locales que deseaban protección debían demostrar que la cantidad y la calidad de sus productos eran adecuadas para satisfacer la demanda doméstica y que el costo de las materias primas impor-

[11] K. Kojima: *Japan and the New World Economic Order*, Londres, Croom Helm, 1977, pp. 136-140. S. Okita: "Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects", en *Foreign Affairs*, 1979, No. 5.

[12] Chong Hyun Nam: "Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea", Korea Development Institute, 1980, p. 35.

[13] Kuo-Shu Liang: "Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan", National Taiwan University, 1980, p. 14.

CUADRO 30: Taiwán: cambios de clasificación en varias categorías de manufacturas importantes (1953-1978)

	Número de artículos									
	Permisible	*Porcentaje*	*Controlados*	*Porcentaje*	*Prohibidos*	*Porcentaje*	*Otros*	*Porcentaje*	*Total*	*Porcentaje*
1953	280	55,23	185	36,49	28	5,52	14	2,76	507	100,0
1956	252	48,10	241	45,99	25	4,77	6	1,14	524	100,0
1960	506	53,72	381	40,45	33	3,50	22	2,33	942	100,0
1966	493	52,34	395	41,93	36	3,81	18	1,91	942	100,0
1968	5 451	57,92	3 770	40,05	191	2,03			9 412	100,0
1970	5 612	57,08	4 030	40,99	190	1,93			9 832	100,0
1972	10 860	82,09	2 365	17,87	5	0,04			13 230	100,0
1974	12 645	97,71	293	2,26	4	0,03			12 942	100,0
1975	12 688	97,52	318	2,24	4	0,03			13 010	100,0
1976	12 846	97,16	362	2,74	13	0,10			13 221	100,0
1978	15 773	97,57	375	2,32	17	0,11			16 165	100,0

Fuente: Kuo-Shu Liang y Ching-ing Hore Liang, "Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan", National Taiwan University y National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 40.

tadas para fabricar localmente el producto no excedía el 70% del costo total de producción. En 1960, el precio fuera de fábrica de los productos de importación restringida no podía superar en más de un 25% los precios de las importaciones competitivas. En 1964, este margen se redujo al 15%; en 1968 al 10%, y en 1973 al 5%. [14]

5. EL PAPEL DEL ESTADO

Con diferencias de intensidad y de modalidades de intervención, la acción pública está presente en los cuatro países analizados. Aun en las ciudades-Estado de Singapur y Hong Kong, históricamente condicionados a desempeñar una función de centro de distribución comercial internacional, existen claras indicaciones de que la estrategia de industrialización de la posguerra no sólo ha sido el resultado de la acción de las fuerzas del mercado internacional, sino de la adopción de una decisión estratégica por parte de articulados núcleos internos de los Estados respectivos:

> En Singapur, el gobierno desempeña un papel clave en el desarrollo económico. No sólo identifica los problemas, formula las políticas apropiadas y establece los incentivos necesarios para una inversión adecuada, sino que además participa efectivamente en una amplia gama de actividades económicas... El sector público realiza una contribución muy significativa a la formación de capital. Esa contribución se sitúa entre un cuarto y un tercio del total de la formación bruta de capital interno.[15]

La presencia y la acción del Estado en el caso de Hong Kong reflejan la existencia de núcleos empresariales internos que tienen un componente histórico asociado al largo período durante el cual esa ciudad-Estado ha desempeñado una función significativa en las relaciones de intermediación comercial internacional en Asia. A este componente, decantado a lo largo de más de un siglo, se agrega el aporte en términos de capacidad empresarial y mano de obra calificada que Hong Kong recibe como

[14] Kuo-Shu Liang: "Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan", National Taiwan University, 1980, pp. 14-15.
[15] Wong Kum-Poh: "The Financing of Trade and Development in the Less Developed Countries: The Experience of Singapore", University of Singapore, 1980, p. 9.

consecuencia de las transformaciones sociales que experimenta China. En la versión de Tzong Biau Lin y Yin-Ping Ho:

> Con una infraestructura heredada históricamente, sus cientos de años de actividades de intermediación comercial le dieron a Hong Kong una gran infraestructura material y comercial en materia de almacenamiento y actividades portuarias, valiosos vínculos comerciales, una vasta experiencia de mercados que, junto con sus eficientes sistemas bancario, de seguros y naviero, crearon una estructura económica muy apropiada para el desarrollo de un comercio exportador de manufacturas ligeras que constituye la base fundamental de su actual crecimiento. Se puede afirmar que la industrialización para la exportación de Hong Kong fue estimulada, primero, por una afluencia masiva de mano de obra, capital y empresarios procedentes de China durante los últimos años de la década del 40 y los primeros de la del 50. Fue en ese período que un grupo de industriales de Shangai, cuyos capitales y estilo empresarial permitieron la inmediata expansión de la industria textil, se constituyó en la punta de lanza de la industrialización de Hong Kong en la posguerra. Por otra parte, la gran afluencia de emigrantes chinos, la mayoría de los cuales eran jóvenes, diestros y activos, le suministró una casi ilimitada oferta de trabajo en relación con la actividad económica que existía hasta entonces. La diferencia entre Hong Kong y la mayoría de las economías excedentarias en mano de obra es que su fuerza de trabajo industrial no proviene —como ocurre habitualmente— del sector agrícola, sino de la inmigración.[16]

Los antecedentes expuestos dejan en evidencia que la exitosa industrialización de estas dos ciudades-Estado, Hong Kong y Singapur, trascienden en mucho lo que serían los milagrosos resultados obtenidos por la aplicación del *laissez-faire* y confirman la idea de que para comprender estos procesos es preciso ponderar adecuadamente la responsabilidad que en ellos adquieren grupos endógenos en una organización social gestada en determinadas condiciones históricas, respecto a las cuales no debería hacerse abstracción.

Los antecedentes mencionados anteriormente respecto a la

[16] Tzon-Biau Lin y Yin-Ping Ho: "Export Oriented Growth and Industrial Diversification in Hong Kong", The Chinese University, Hong Kong, 1980, p. 11. En relación con el papel de los agentes internos en Hong Kong y en los otros países considerados, véase: National Planning Association Development Digest: "The Emergence of the Newly Industrialized Countries", abril de 1980, pp. 8-15.

evolución de la política proteccionista en el caso de Taiwán, reflejan, a su vez, la existencia de una política proteccionista y una estrategia industrial perfectamente definida por el ámbito gubernamental, entre cuyos resultados destacan la diversificación relativa que experimentan la producción y las exportaciones industriales en el curso del período, donde se observa una ponderación creciente de productos químicos, siderúrgicos y de la industria naval. Resultaría difícil, si no imposible, explicar esta diversificación hacia sectores intensivos de capital (como la petroquímica) y sectores intensivos de mano de obra calificada y tecnología (como la industria naval), como reflejo mecánico del esquema de ventajas comparativas estáticas y del ejercicio de presiones por parte de los países avanzados, que en rigor se verán afectados por esta diversificación industrial de Taiwán. Es necesario insistir en que la estrategia industrial de Taiwán, al igual que en los otros casos, responde en un grado significativo a la decisión política de agentes económicos y sociales internos que convergían en la definición de la estrategia formulada por el Estado.

Un rasgo específico de Taiwán, que lo diferencia de Corea, es la menor relevancia de los grandes grupos privados nacionales y su reemplazo por una combinación de empresas públicas y una mayor proliferación de pequeñas y medianas empresas.

> En Taiwán, la participación del sector público en el valor de la industria manufacturera disminuyó del 26 al 21% entre 1961 y 1968, mientras que en Corea se mantuvo estable (15%) desde 1961 hasta 1971. (Mo Huan Hsing: "Taiwan: Industrialization and Trade Policies" in *Industrialization and Trade Policies: The Philippines and Taiwan,* Londres, Oxford University Press, 1971, p. 304). Sin embargo, probablemente hay una subestimación de la diferencia ya que las cifras de Taiwán son oficiales y presumiblemente no incluyen a las empresas indirectamente públicas (subsidiarias de corporaciones públicas), mientras que las cifras de Corea incluyen un número importante de ese tipo de empresas. Además, la diferencia probablemente haya aumentado en la década del 70 debido a que el Sexto Plan de Taiwán prevé un giro hacia una industria más pública y muy intensiva en capital (Little: "An Economic Reconnaisance", in Walter Galenson, ed., *Economic Growth and Structural Change in Taiwan,* Taipei, edición pirata, 1974, p. 504).

Entre las explicaciones de esta especificidad, el autor menciona:

Tendencia gubernamental: la mayoría del gobierno está integrada por funcionarios que provienen del territorio continental, mientras que la mayoría de la comunidad de los negocios es nacida en Taiwán. Para reducir el poder político de los nativos, el gobierno, premeditadamente, les ha restringido la acumulación individual de poder económico.

Tendencia de los hombres de negocios: la comunidad de los negocios de Taiwán ha preferido no concentrar sus *holdings* en Taiwán y exportar sus excedentes para constituir *holdings* en cualquier otra parte del sudeste asiático. Este fenómeno de traslado de capitales es muy notorio en Taiwán, pero no da lugar a mucha preocupación en Seúl. La diferencia se puede deber a una de estas razones: a) un punto de vista menos optimista sobre la continuidad, a largo plazo, del respeto por la propiedad privada en Taiwán, o b) posibilidades mucho mayores en Taiwán de inversión extranjera segura y conveniente a través de la red de ultramar de China.[17]

Otro autor describe el papel del Estado en Taiwán en los términos siguientes:

> A nuestro juicio, tanto en el pasado como en el presente, el Estado en Taiwán ha sido un agente clave en el proceso de acumulación de capital, no porque se haya mantenido al margen del proceso, sino porque lo ha controlado en muy extensa medida. El estatismo, la ley y el orden, así como muchas otras cosas, tienen su origen en la ocupación japonesa de Taiwán. La economía impuesta en Taiwán por los japoneses (1895-1945) tuvo éxito gracias a la planificación y a la propiedad gubernamental de los principales recursos (en sociedad con los capitalistas privados japoneses).[18]

El caso de Corea merece tal vez una atención particular, porque es la experiencia que ha sido tal vez con mayor frecuencia exhibida en América Latina como ejemplo de este nuevo paradigma que estaría basado en la apertura al mercado internacional y en la minimización del papel del Estado.

Ya se ha hecho referencia a la enorme distancia que existe entre la política proteccionista aplicada por Corea y la imagen

[17] L. P. Jones: "Jae-Bul and the Concentration of Economic Power in Korea Development: Issues, Evidence and Alternatives", Boston University, julio de 1980, pp. 78-80.

[18] A. H. A. Amsden: "Taiwan's Economic History: A Care of Etatisme and a Challenge to Dependency Theory", en *Modern China*, 1979, Vol. 5, No. 3.

que de ésta se ha venido proyectando recientemente en América Latina.

Una primera expresión de la participación activa del sector público en el diseño de la estrategia industrial se encuentra al analizar el esquema de planificación que se puso en práctica en Corea en 1962. El primer plan, 1962-1966, tuvo como objetivos centrales el favorecer la expansión de industrias estratégicas, reforzar la infraestructura económica del país y favorecer en forma particular el crecimiento de la productividad en el sector agrícola.

El segundo plan, 1967-1971, formuló como objetivos centrales el favorecimiento de la articulación interna de la estructura industrial y el estímulo de las exportaciones industriales.

El tercer plan, 1972-1976, tenía como objetivo central el desarrollo de la industria mecánica y la industria pesada, además del mejoramiento de la balanza de pagos. [19]

Para ilustrar el carácter eminentemente selectivo de la estrategia industrial, así como la gravitación de las decisiones internas en la definición del papel que han desempeñado los agentes externos en la industrialización de Corea, es útil referirse a los criterios que norman la presencia de la inversión extranjera. A continuación se señalan las definiciones sectoriales definidas por la *"Foreign Capital Inducement Act"* para regular la presencia de la inversión extranjera. (Véase el cuadro 31.)

Además del carácter de selectividad sectorial, importa destacar el hecho de que en el financiamiento del desarrollo, la inversión directa ha desempeñado una función bastante marginal en comparación con el endeudamiento externo y, dentro de este último, ha sido el endeudamiento a largo plazo el predominante, lo cual confirma la apreciación de que se está frente a una estrategia de desarrollo industrial dirigida por agentes internos. Con excepción del bienio 1972-1973, donde la inversión directa llegó a representar el 12,3% de los créditos de largo plazo, en el resto del período 1968-1978, su participación fue inferior al 10%, disminuyendo en 1976-1978 a un 3,3%. (Véase el cuadro 32.)

[19] L. E. Westphal: "The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development", en *World Development Report*, No. 6, 1978. Chong Hyun Nam: "Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea", Korea Development Institute, 1980. Hoil Lee: "Industrial Redeployment in Korea", septiembre de 1979. Hak Chung Choo: "Pattern of Growth and Changes in Industrial Structure of Korea (1953-1973)", Korea Development Institute, Working Paper 7506, 1975.

CUADRO 31: Corea: regulación sectorial de la presencia de la inversión extranjera

1) AMBITO POSITIVO

A. *Industrias de exportación*

Industrias que se requiere exporten su producción total, a menos que el gobierno autorice lo contrario

a) Manufactura de alimentos (preparación, preservación, carne, etc.)
b) Imprenta y publicidad
c) Minería y extracción (molinos e industrias relativas)
d) Resinas sintéticas (materiales plásticos, películas plásticas, etc.)
e) Productos de vidrio (botellas de licor, perlas de imitación, etc.)
f) Productos químicos (colorantes e intermedios, pigmentos de óxido de zinc, etc.)
g) Productos de piel
h) Productos de caucho (llantas de bicicleta, cinturones de tipo V, etc.)
i) Fertilizantes químicos (urea, fertilizantes compuestos)
j) Productos metálicos (cerraduras para puertas, electroplancha y dorado)
k) Maquinaria (calentadores, pernos, remaches, etc.)
l) Artículos fotográficos y de óptica (lentes ópticos, anteojos y binoculares)
m) Equipo para transporte (partes para bicicleta, ejes y transmisiones, etc.)
n) Artículos eléctricos y electrónicos (radio, TV, video, audio, etc.)
o) Muebles
p) Otros (pianos, órganos, etc.)
q) Turismo

B. *Industrias de sustitución de importaciones*

Industrias que buscan substituir importaciones y eventualmente exportar:

a) Fibras hechas a mano (fibras de viscosa y rayón)
b) Productos de papel y papel (pulpa química)
c) Productos químicos (glicoletileno, papel para película y sensitivo)
d) Metales básicos (moldes de acero, de hierro, etc.)
e) Productos metálicos (tambores, electroplanchas especiales, etc.)

CUADRO 31: (Continuación)

f) Maquinaria (turbinas para agua, motores para gasolina, etc.)
g) Electricidad y electrónica (generadores de electricidad, motores eléctricos, etc.)
h) Transporte (motores marinos, astilleros de acero, etc.)

2) CAMPOS RESTRINGIDOS

A. *Legales, de interés público*

Legalmente prohibidos

a) Cigarros
b) Abastecimiento de agua
c) Compañías establecidas con el fondo japonés de repatriación

Legalmente restringidos

a) Minería
b) Aviación
c) Pesca y procesamiento
d) Transportación marítima

Prohibidos dentro de la política industrial

a) Plantas generadoras y distribución
b) Ferrocarriles
c) Abastecimiento de gas
d) Pesca costera

Prohibidos a fin de proteger a empresas domésticas

a) Pelucas y pestañas
b) Madera laminada

B. *Otros*

Productos textiles

a) Telas de seda y acabado tsumugi
b) Telas no tejidas
c) Kimonos y acabados
d) Telas especiales y acabados
e) Colorantes y acabados

CUADRO 31: (continuación)

Productos metálicos

Implementos para granja

Hierro y acero

Hierro y acero primario

Químicos

Petroquímicos básicos

Refinación

Aceite básico

a) Motores para automóviles
b) Partes para motores
c) Sistema de frenos
d) Sistema de clutch
e) Artículos eléctricos

Transporte y almacenamiento

Bodegas

Aun cuando no se dispone de una información sistemática respecto a la gravitación relativa de las empresas extranjeras en el sector industrial de estos países, los datos referentes a su participación en las exportaciones industriales sugieren que, con excepción del caso de Singapur, se estaría frente a una presencia relativa menos acentuada que en América Latina. Considerando que en los países del sudeste asiático ha existido una política definida y precisa, ilustrada previamente para el caso de Corea, de aprovechar preferentemente las potencialidades exportadoras de las empresas extranjeras y de cautelar, en alguna medida, el mercado interno para los grupos nacionales, debe concluirse que la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial total tendería a ser inferior a su participación en las exportaciones. En América Latina, en cambio, la participación de las empresas extranjeras en las exportaciones constituirán una

CUADRO 32: Corea: movimientos a largo plazo
(en millones de dólares)

	1960-1963				*1964-1965*				*1966-1967*				*1968-1969*			
	Crédito	*%*	*Débito*	*%*	*Crédito*	*%*	*Débito*	*%*	*Crédito*	*%*	*Débito*	*%*	*Crédito*	*%*	*Débito*	*%*
Capital neto a largo plazo	101,6		66,3		66,3				413,0				1010,0			
Préstamos públicos y comerciales	68,6	64,8	2,7	62,8	74,5	83,1	12,0	51,5	421,4	91,0	36,5	72,7	963,0	80,2	116,2	60,9
Inversiones directas	5,4	5,1			6,3	7,0	1,5	6,4	21,0	4,5			35,1	2,9	0,3	0,2
Crédito comercial	31,0	29,3	0,4	9,3	8,6	9,6	9,5	40,8	20,3	4,4	7,5	14,9	191,9	16,0	39,6	20,7
Inversiones de portafolio																
Otros[a]	0,9	0,8	1,2	27,9	0,2	0,2	0,3	1,3	0,5	0,1	6,2	12,4	10,9	0,9	34,8	18,2
Total	105,9	100,0	4,3	100,0	89,6	100,0	23,3	100,0	463,2	100,0	50,2	100,0	1200,9	100,0	190,5	100,0
	1970-1971				*1972-1973*				*1974-1975*				*1976-1978*			
Capital neto a corto y largo plazo	976,6				1171,4				2124,7				4853,3			
Préstamos públicos y comerciales	1224,4	83,7	241,4	49,7	1363,8	75,2	463,8	72,3	2234,6	70,6	622,5	59,9	6630,4	74,7	1935,8	48,0
Inversiones directas	109,0	7,5	3,5	0,7	222,1	12,3	10,9	1,7	185,7	5,9	28,1	2,7	290,4	3,3	82,5	2,0
Crédito comercial	102,4	7,0	205,0	42,2	214,6	11,8	115,0	17,9	645,0	20,4	349,4	33,6	1541,7	17,4	1657,7	41,1
Inversiones de portafolio									19,0	0,6			186,2	2,1		
Otros	26,6	1,8	35,9	7,4	12,1	0,7	51,5	8,0	80,0	2,5	39,6	3,8	230,8	2,6	353,2	9,8
Total	1462,4	100,0	458,8	100,0	1812,6	100,0	641,2	100,0	3164,3	100,0	1039,6	100,0	8879,5	100,0	4029,2	100,0

Fuente: Park Yung-Chul, "Export growth and the balance of payments in Korea, 1960-1978", Korea University, 1980, p. 6.

[a]Incluye préstamos congelados, suscripciones a organismos internacionales, fondo de transacciones entre las oficinas principales y extranjeras, de depósitos en moneda en bancos y avance de pagos para las importaciones.

aproximación adecuada para medir su gravitación en la producción industrial total.

Un excelente trabajo reciente sobre el papel de los grupos privados nacionales (*Jae-Bul*) que lideran el crecimiento industrial de Corea, afirma:

> De acuerdo con las referencias internacionales, Corea depende en un grado minúsculo de la inversión extranjera privada directa. Muchos puestos de trabajo generados por los conglomerados nacionales (Jae-Bul) en Corea, han sido inducidos por transnacionales extranjeras en otros países —sobre todo en América Latina— con todas las dificultades consiguientes.[20]

Teniendo presentes estas consideraciones y la información del cuadro 33, se podría concluir que la importancia relativa de las empresas nacionales en la producción industrial de Corea, Taiwán y Hong Kong sería notoriamente mayor que en los países semi-industrializados de América Latina. Esta apreciación, que difiere de la imagen "vulgar" que se ha divulgado en América Latina, estaría señalando tal vez una de las especificidades de los modelos asiáticos que, por lo demás, reafirman la inspiración "japonesa" de su estrategia industrial: la gravitación central y el liderazgo del sector industrial nacional y su vocación y competencia para definir opciones estratégicas de penetración en los mercados internacionales, creando, con el esfuerzo interno, las "ventajas comparativas" del futuro. Se estaría entonces muy lejos de aquel modelo en que los países se convierten en objetos pasivos de las fuerzas del mercado internacional, abdicando de la creatividad interna y de las potencialidades de transformación que proporciona el sector industrial.

La expresión más conocida de la acción pública del Estado coreano se refiere a la vasta y generosa batería de incentivos a la exportación, entre los cuales destacan: i) el acceso a un financiamiento subsidiado para la adquisición de insumos, la inversión fija y la exportación; ii) la exención de impuestos indirectos para los rubros intermedios y ventas al extranjero; iii) la exención de tarifas en importaciones directas, indirectas y en bienes de capital destinados a la exportación; iv) la reducción de los im-

[20] L. P. Jones: "Jae-Bul and the Concentration of Economic Power in Korea Development: Issues, Evidence and Alternatives", Boston University, julio de 1980, pp. 33-40.

CUADRO 33. Participación de las empresas transnacionales en las exportaciones de manufacturas de algunos países subdesarrollados

País	*Porcentaje (aprox.)*	*Año*	*Total de exportaciones manufacturadas en 1972 (millones de dólares)*
Hong Kong	10%	1972	2 635
Taiwán	Por lo menos 20%	1971	2 489
Corea del Sur	Por lo menos 15%	1971	1 351
Singapur	Casi 70%	1970	893
Brasil	43%	1969	749
México	25-30%	1970	647
Argentina	Por lo menos 30%	1969	394
Colombia	Por lo menos 30%	1970	172

Fuente: Deepak Nayyer: "Transnational Corporations and Manufactured Exports from Poor Countries", en *Economic Journal*, marzo 1978, vol. 88, p. 62.

puestos directos al ingreso generados en las actividades de exportación, en favor de una reserva creada a partir de ingresos imponibles para desarrollar mercados externos y compensar pérdidas de exportación y esquemas de depreciación acelerada utilizada en actividades fijas de exportación; v) la autorización para importar bienes no permitidos, en la medida en que se vinculen a actividades de exportación, y vi) tarifas preferenciales en energía y transporte. En este conjunto de incentivos, han tenido mayor relevancia en el crecimiento de las exportaciones, el financiamiento a tasas subsidiadas y el sistema tributario preferencial. Estos dos instrumentos, además de su importancia en términos de favorecer las exportaciones, constituirían una expresión nítida del carácter no neutro del Estado coreano y de su estrecha articulación con el sector empresarial industrial.

Algunas estimaciones muestran la relevancia cuantitativa de este subsidio financiero: la proporción de los subsidios asociados a los créditos internos y externos del sector manufacturero, y el stock de capital fijo en el sector manufacturero fue del 4% en el período 1957-1961, y del 6% entre 1962 y 1966. Entre 1967 y 1971 la proporción se elevó al 14% y a partir de 1972 alcanzó el 25%.

Al considerar la proporción entre los subsidios y la formación bruta de capital fijo, se comprueba un incremento de un 40% entre 1962 y 1966, de un 75% entre 1967 y 1971, y de más del 100% después de 1972.

Paralelamente se observa que la tasa de retorno real sobre el sector manufacturero, que había sido del 9% en el período 1959-1961, se habría elevado al 17% entre 1962 y 1966, al 26% entre 1967 y 1971, y a alrededor del 27% entre 1972 y 1976. [21]

Un factor institucional que frecuentemente se omite es la incorporación de la banca privada al sector público, dispuesta por el gobierno coreano en 1969 y mantenida hasta el momento. En 1972, el 87% del valor agregado por el sector financiero en Corea se generaba en organismos públicos. En este sentido, el modelo coreano se aparta del esquema japonés, donde los grandes bancos pertenecen a los conglomerados industriales, aunque están bajo el control estricto del Banco Central. [22]

El incremento de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, unido a un incremento del salario real a una tasa anual del 8,7% entre 1963 y 1971, y del 11,1% entre 1972 y 1978, [23] fueron posibles debido al rápido crecimiento de la productividad que acompañó este extraordinario ritmo de expansión liderado por el sector industrial.

A pesar de este crecimiento significativo del salario real, la participación de los ingresos del trabajo, incluidos los ingresos de las empresas pequeñas en el PNB, muestran una disminución del 85% en 1963 al 78% en 1975. Paralelamente, la participación del ingreso empresarial en el producto crecía del 6,4% en 1963 al 10,9% en 1975. [24] (Véase el cuadro 34.) Respecto a la vinculación entre la política de exportaciones y esta distribución regresiva del ingreso, Wontack Hong concluye que las explicaciones principales serían:

> En primer término, el hecho de que las actividades de exportación hayan sido fuertemente subsidiadas implica que una parte sustancial de las rentas fuesen generadas por gente con especial talento empresarial y con capacidad para la expansión de las expor-

[21] Wontack Hong: "Trade, Industrial Growth and Income Distribution in Korea", Seoul University , 1980, pp. 25-26. Un análisis complementario y convergente sobre el papel de los subsidios financieros aparece en: L. P. Jones: "Jae-Bul and the Concentration of Economic Power in Korea Development: Issues, Evidence and Alternatives, Boston University, julio de 1980, pp. 88 y ss.

[22] L. P. Jones: "Jae-Bul and the Concentration of Economic Power in Korea Development: Issues, Evidence and Alternatives", Boston University, julio de 1980, p. 12.

[23] Wontack Hong: "Trade, Industrial Growth and Income Distribution in Korea", Seoul University, 1980, p. 41.

[24] Véase el cuadro 34.

CUADRO 34: Corea: distribución del ingreso
(en porcentajes)

Año	*Participación de las remuneraciones más los ingresos de las empresas individuales*	*Participación de las utilidades en el ingreso nacional*
1963	85	6,4
1970	81	8,4
1975	78	10,9

Fuente: Wontock Hong, "Trade Industrial Growth and Income Distribution in Korea", Seoul University, 1980.

taciones. En segundo lugar, el hecho de que el gobierno haya limitado los subsidios a un pequeño número de empresarios para aprovechar las economías de escala implica concentración de riqueza; y el sistema preferencial de impuestos destinado a lograr que los empresarios retengan y reinviertan sus beneficios y el monto despreciable recaudado por los sucesivos impuestos, supone la perpetuación de esa concentración de riqueza.

En la década del 70, aproximadamente el 25% del total de los gastos gubernamentales se destinó a la administración general, el 30% a la defensa, el 25% a inversiones para el crecimiento económico y el resto al desarrollo social (fundamentalmente educación elemental). Por consiguiente, puede afirmarse que el gobierno coreano nunca trató de mejorar la distribución del ingreso ni de ampliar las actividades relacionadas con el bienestar público mediante el mecanismo de la recaudación fiscal. De modo que si determinados factores económicos —como un incremento del ingreso por beneficios— acentuaron la tendencia al deterioro de la distribución del ingreso en la década del 70, el sistema de gastos fiscales del gobierno nunca hizo intento alguno por invertir esa tendencia.[25]

También en los casos de Taiwán y Hong Kong, para los que se dispone de información, se verifica un incremento del salario real, no obstante la frágil actividad sindical. En el caso de Hong Kong, el gobierno no establece regulaciones respecto a salario

[25] Wontack Hong: "Trade, Industrial Growth and Income Distribution in Korea", Seoul University, 1980, p. 3.

mínimo. La actividad sindical sería extremadamente precaria. [26]

En relación con Corea, el conocido estudio de Westphall señala:

> Cuando el gobierno ha intervenido en los mercados de trabajo, generalmente lo ha hecho para oponerse a la organización de los trabajadores que, a consecuencia de esto, no son un grupo de interés poderoso.[27]

En Taiwán el costo unitario de trabajo se habría mantenido constante. Más bien, tuvo una declinación en la década del 60 y comenzó a crecer en la del 70.[28]

Aunque se carece de información precisa, puede suponerse que, dados los índices de crecimiento de la productividad en Taiwán, se habría producido un fenómeno similar al observado en Corea, donde coexistieron el crecimiento de los salarios reales y la distribución regresiva del ingreso. Desde el punto de vista de las tensiones sociales y aun haciendo abstracción de los mecanismos represivos, la concentración del ingreso con crecimiento del salario real y en un marco de expectativas generales de crecimiento de la economía, se absorbe con relativa facilidad. Sin embargo, la situación se modifica cuando se alcanza el pleno empleo, que para Corea habría llegado en la segunda mitad de la década del 60, y simultáneamente se deterioran las perspectivas de crecimiento. La convergencia de un mercado externo en lento crecimiento, las presiones que emanan de una actividad sindical en ascenso y la emergencia a la superficie de los rezagos en el ámbito social acumulados y sobrellevados durante el período de crecimiento, constituyen probablemente una proporción no despreciable de la explicación de los conflictos políticos que en los últimos años se observan en Corea. El tema de los efectos que genera la entrada a la fase recesiva de este largo ciclo de expansión será retomado al analizar el contexto internacional en

[26] Tzon-Biau Lin y Ying-Ping Ho: "Export Oriented Growth and Industrial Diversification in Hong Kong", The Chinese University, Hong Kong, 1980, p. 9. Sobre las diferencias entre los agentes nacionales que lideran el crecimiento en Corea y Taiwán, véase: A.H.A. Amsden: "Taiwan's Economic History: A Care of Etatisme and a Challenge to Dependency Theory", en *Modern China*, 1979, Vol. 5, No. 3, p. 78.

[27] L. E. Westphal: "The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development", en *World Development Report*, No. 6, 1978, p. 375.

[28] Kuo-Shu Liang: "Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan", National Taiwan University, 1980, p. 41.

que se dio la acción industrializadora-empresarial del Estado en estos países.

6. CONTEXTO INTERNACIONAL

Hasta aquí se ha puesto de relieve el conjunto de factores internos que habrían contribuido de manera decisiva al rápido crecimiento económico experimentado por Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur en la posguerra: la vocación industrializadora del Estado que se expresaba a través de la subordinación de la esfera financiera al objetivo del crecimiento industrial; la definición de prioridades sectoriales y de políticas económicas integrales de apoyo a las ramas seleccionadas; la diáfana articulación con un sector empresarial dotado de voluntad y vocación industrializadora; la pasividad laboral y la fragilidad de las organizaciones sindicales (que se explicarían tanto por factores político-represivos como por la elevada densidad de población con baja productividad en las condiciones iniciales); y el diseño y utilización lúcidos de una política masiva de capacitación de mano de obra. En los casos de las ciudades-Estado de Hong Kong y Singapur, esta vocación industrializadora se complementaba con la tradicional competencia y experiencia empresarial en el ámbito comercial y financiero.

Estos factores internos se vieron reforzados y estimulados por un contexto internacional en el cual las consideraciones económicas y geopolíticas actuaban en la dirección de reforzar decididamente el crecimiento industrial orientado hacia los mercados internacionales.

En el ámbito económico, se ha visto cómo el rápido crecimiento —que ha sido un rasgo característico del período de la posguerra— favorecía un crecimiento rápido de la productividad, una intensificación del comercio internacional y, por consiguiente, de la competencia entre países desarrollados. Esta competencia a su vez se proyectaba en la internacionalización de la producción industrial, con un progresivo encarecimiento relativo de la mano de obra. Esta tendencia estimuló la búsqueda de elementos que la neutralizaran como, precisamente, la construcción de plataformas de exportación en países de mano de obra barata y "disciplinada". Este factor de "demanda" encontró entonces una respuesta funcional en los factores internos de los NIC asiáticos donde, además, el empuje endóge-

no tuvo un campo propicio en los mercados de los países desarrollados (principalmente de los Estados Unidos y Europa). Es un período en que se liberaliza el comercio, principalmente en el ámbito arancelario. En efecto, el GATT no mostró mayor preocupación, en los hechos, por las políticas de subsidio a la exportación aplicadas por los países subdesarrollados ni por las medidas de protección en sectores específicos. La intensificación de la competencia entre países desarrollados, el encarecimiento de la mano de obra en esos países y la generación de las modalidades de comercialización a través de grandes cadenas de supermercados, encuentran en la vocación industrializadora y exportadora de los países asiáticos y en su concentración en los bienes de consumo, una respuesta estrictamente funcional. Adicionalmente, la profunda transformación industrial del Japón —que le permitió modificar drásticamente su estructura industrial y de exportaciones, desplazándose desde los productos intensivos de mano de obra hacia los productos intensivos en tecnología y capital— encuentra en la expansión de los países asiáticos un expediente que le permite compensar la pérdida de su competitividad en productos intensivos en mano de obra, con la canalización hacia esos países de los bienes de capital requeridos por su crecimiento industrial interno y exportaciones.

A las consideraciones de carácter económico que estaban presentes para el conjunto de los países subdesarrollados se unían, en el caso de los países asiáticos, las de carácter geopolítico. En efecto, por razones geográficas e históricas conocidas, ese conjunto de países desempeña, en la posguerra, una función relevante en la confrontación ideológica-militar "Este-Oeste". Además de los aspectos estrictamente logísticos vinculados a la existencia de bases militares, el reforzamiento económico y militar de esos países se constituía en un objetivo esencial.

Taiwán y Hong Kong, y en menor medida Singapur, desempeñaban una función decisiva en la confrontación con China, del mismo modo que Corea del sur en el enfrentamiento latente con Corea del Norte y el conflicto de Vietnam.

Tanto en los casos de Taiwán como de Corea, la ayuda económica recibida en la década del 60 contribuyó considerablemente a la solvencia alcanzada en la fase crítica de gestación de estos modelos de industrialización. Como se señalara anteriormente, el déficit comercial en la década del 50 y los primeros años de la del 60 alcanza una magnitud considerable, y es en ese preciso

momento donde la ayuda de los Estados Unidos desempeña una función decisiva:

> Taiwán fue beneficiario de un importante programa de ayuda. Durante el período 1951-1965, recibió un total de 1 444 millones de dólares, lo que equivale a 10 dólares anuales por habitante. En los primeros años de la década del 50, la ayuda tuvo un papel importante en el control de la inflación. Además, si no hubiese sido por la ayuda de los Estados Unidos, las carencias de Taiwán en materia de comercio habrían constituido una importante limitación para su desarrollo económico hasta principios de la década del 60. La ayuda norteamericana permitió superar ese cuello de botella mediante el aumento de los recursos de intercambio con el exterior y el mantenimiento de la importación de insumos necesarios que complementaban la mano de obra interna y otros componentes de inversión. La participación de la ayuda norteamericana para la importación en el total de las importaciones de Taiwán fue, hasta 1951, de alrededor del 30%, y disminuyó después rápidamente.[29]

En cuanto a Corea, se observa una situación semejante:

> Como es obvio, la relación de Corea con los Estados Unidos dio lugar a un incremento de sus ganancias en el intercambio con el exterior en virtud de los gastos realizados por las fuerzas norteamericanas estacionadas en su territorio y, durante la guerra de Viet-Nam, del aprovisionamiento exterior por parte de los Estados Unidos. En el rubro "ingresos por transacciones del gobierno", los gastos militares (la suma de los dos componentes) constituyeron una parte muy importante de las ganancias de Corea en el intercambio con el exterior.[30]

El mismo autor, al exponer las conclusiones de su conocido estudio destaca, entre los factores complementarios a los elementos endógenos:

> El más obvio de estos factores es el alto nivel de la asistencia exterior durante la década del 50 y principios de la del 60, que

[29] Kuo-Shu Liang: "Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan", National Taiwan University, 1980, p. 3.
[30] L. E. Westphal: "The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development", en *World Development Report*, No. 6, 1978, p. 361.

contribuyó a edificar la infraestructura para el crecimiento posterior.[31]

En la versión de otro analista de la situación del balance de pagos en Corea:

> Desde principios de la década del 50 —después de la guerra de Corea— hasta mediados de la del 60, el déficit de la cuenta comercial, incluidos los invisibles, fue absorbido en gran parte por la ayuda exterior. Durante ese período, los flujos de capital, tanto a corto como a largo plazo, fueron despreciables.[32]

En lo que se refiere a la relevancia geopolítica de esos países y a su vinculación con el ámbito comercial, es tal vez interesante citar un testimonio referente a Hong Kong que señala:

> Durante la década del 60, una de las razones por la que los Estados Unidos no querían intensificar la limitación a las exportaciones de la industria textil de Hong Kong fue la necesidad norteamericana de contar con un puesto para sus actividades de inteligencia relacionadas con la República Popular de China.[33]

Las consideraciones económicas y geopolíticas que tendían a favorecer la política de industrialización exportadora de esos países, encuentran numerosas ilustraciones en la "condescendencia" con que los Estados Unidos aplicaban las regulaciones comerciales a esos países. En efecto, en el ámbito específico de la aplicación de las clasificaciones de aduana, los ejemplos más notables se vincularían a los casos de clasificación de zapatos, como zapatos de hule o "no hule", los hilados de algodón y sintéticos y los conjuntos de televisión como ensamblados o semiensamblados, opciones todas con implicaciones arancelarias decisivas.

A título de ilustración, para el caso de los calzados:

> En 1976 los coreanos exportaron a los Estados Unidos 44 millones de pares de zapatos "otros que de goma" y en enero de 1977

[31] L. E. Westphal: "The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development", en *World Development Report*, No. 6, 1978, p. 375.
[32] Park Yung-Chul: "Export Growth and the Balance of Payment in Korea (1960-1978)", Korea University, 1980, p. 3.
[33] D. Yoffie y R. Keohane: "Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin", Stanford University, 1980, p. 12.

declararon que el total de su capacidad exportadora para ese año era de 60 millones de pares. Los Estados Unidos trataron de reducir al máximo sus compras a Corea de 1976 y, en realidad, durante el año que finalizó en junio de 1978 adquirieron 33 millones de pares. Sin embargo, los coreanos recurrieron a varias de sus cláusulas de flexibilidad y pudieron exportar 58 millones de pares en 1977.[34]

En el aspecto evasión de normas vigentes, se encuentran también numerosos ejemplos de condescendencia por parte de los Estados Unidos hacia los países asiáticos. Un caso importante es el de *"trans-shipment"*, que parecía tener significación en los sectores textil y de calzado, principalmente:

> En textiles, ropa y calzado el *"trans-shipment"* se ha convertido en la clásica cuota de regateo. Por ejemplo, en Hong Kong los papeles falsos cuestan apenas la tercera parte de los legítimos. En consecuencia, es posible embarcar grandes cantidades de mercadería hacia Indonesia o Sri-Lanka, que son puertos libres, y volver a marcarla antes de redespacharla hacia los Estados Unidos. El *"trans-shipment"* también se hizo notorio inmediatamente después del calzado "OMAS". Las compañías de Taiwán enviaban partes de calzado a Hong Kong, donde se armaba, a consecuencia de lo cual las exportaciones de calzado de Hong Kong aumentaron un 22,5% en 1978.[35]

Otra modalidad de evasión de normas establecidas de comercio se refiere a la utilización de terceros países para neutralizar las restricciones específicamente asignadas a determinados proveedores:

> Desde que se eliminaron las facilidades para exportar textiles sintéticos en lugar de algodón, a raíz de la negociación de los acuerdos sobre multifibras, Taiwán, Corea y Hong Kong exportan frecuentemente partes de ropa a países como Filipinas e incluso Japón, donde se arman las piezas y se embarcan hacia los Estados Unidos.[36]

[34] D. Yoffie y R. Keohane: "Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin", Stanford University, 1980, p. 15.
[35] D. Yoffie y R. Keohane: "Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin", Stanford University, 1980, p. 17.
[36] D. Yoffie y R. Keohane: "Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin", Stanford University, 1980, p. 18.

Las consideraciones de carácter económico y geopolítico antes mencionadas, habrían desempeñado un papel significativo en la relativa indiferencia con que los Estados Unidos aceptaban estas situaciones:

> En muchos casos, esta maniobra fue alentada o tácitamente admitida por los Estados Unidos. En determinado período de la guerra de Viet-Nam, los embarques excesivos fueron aceptados sin problemas porque la producción interna no alcanzaba para satisfacer la demanda. Por lo tanto, tolerar esta clase de maniobras permitía contemplar algunas de las pocas quejas legítimas, manteniendo intacto, a la vez, el régimen proteccionista. Además, los Estados Unidos nunca establecieron un sistema de sanciones eficiente. La multa máxima que llegó a pagar un importador por esta maniobra ilegal fue de 10 000 dólares, una suma insignificante si se la compara con sus beneficios potenciales.[37]

La relevancia de este contexto internacional en la explicación del "milagro asiático" quedó en evidencia, precisamente, cuando se modificó este contexto internacional, en la década del 70. La recesión del mundo desarrollado se proyectó directamente sobre el ámbito del comercio internacional, no sólo en cuanto al surgimiento de las tendencias proteccionistas en distintos países, sino también en el contenido de las negociaciones de comercio internacional en el seno del GATT. A partir de los primeros años de la década del 70, surge la preocupación por los subsidios a la exportación, las políticas de protección, los mecanismos de "compra del sector público" como elemento de protección interna y, en términos más generales, la necesidad de que los denominados NIC, entre los cuales el papel protagónico lo desempeñaban los países asiáticos, procedieran a otorgar reciprocidad a los países desarrollados en las relaciones comerciales, lo cual afectaría principalmente a los subsidios a la exportación y a la protección del mercado interno. En estos años, los países desarrollados, a través de este "nuevo proteccionismo", desarrollan como instrumentos principales los *"Voluntary Export Restraints"* (VER), y los *"Orderly Marketing Agreements"* (OMA), concebidos principalmente para evitar la cláusula de las naciones más favorecidas. Los VER han alcanzado tal grado de

[37] D. Yoffie y R. Keohane: "Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin", Stanford University, 1980, p. 19.

difusión que actualmente tienen una importancia comparable a las tarifas y restricciones cuantitativas. [38]

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, desde 1960 los países desarrollados han establecido más de 30 medidas restrictivas contra Taiwán y Corea, desde principios de la década del 70, se ha visto afectada por más de 70 acciones de ese tipo. [39] Este nuevo cuadro externo no podía dejar de afectar seriamente la situación económica en países en los cuales la exportación representaba una proporción elevada. Este factor externo se veía reforzado por el incremento de la fuerza sindical y de sus correspondientes expresiones políticas en los países asiáticos, donde precisamente, debido al rápido crecimiento industrializador y al incremento de la calificación de la mano de obra y a su mayor escasez relativa, se producían transformaciones sociales que modificaban uno de los principales elementos internos que explicaban el modelo anterior.

En el ámbito de las relaciones geopolíticas, las nuevas relaciones de los Estados Unidos con China modificaron también significativamente la gravitación de Taiwán, Hong Kong y Singapur. La nueva posición internacional de China probablemente también tuvo influencia en la política de Corea del Norte hacia Corea del Sur, y tal vez las referencias a la unificación no sean totalmente independientes del nuevo marco de relaciones Estados Unidos-China y Japón-China.

En consecuencia, la convergencia de las modificaciones que experimenta el marco económico y político internacional con las transformaciones sociales internas gestadas precisamente en el crecimiento económico previo, explican las dificultades económicas y políticas que enfrentan estos países, y particularmente Corea, que es el que había avanzado más en la diversificación de la estructura industrial. El gobierno actual ha emprendido, precisamente en el sector metalmecánico, un proceso de reestructuración industrial destinado a favorecer fusiones de firmas y evitar la sobreinversión en el sector. Las cuatro empresas que ac-

[38] D. Yoffie y R. Keohane: "Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin", Stanford University, 1980, p. 20.

[39] B. Nowzod: "The Rises of Protectionism", IMF, 1978, p. 108. Citado en D. Yoffie y R. Keohane, "Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin", Stanford University, 1980, p. 24.

tuaban en el sector de equipo eléctrico pesado están siendo reagrupadas en una sola. Otro de los grupos líderes, forzado a optar entre el sector de bienes de capital y el automotor, escogió este último. La caída de la demanda interna también repercutió drásticamente en el sector automotor y se estima que en 1980 las exportaciones de vehículos habrían caído en un 70%.

El mismo panorama se verifica en el sector de productos electrónicos, donde las cuatro mayores empresas declararon pérdidas en la primera mitad de 1980. En este sector, cuyas exportaciones principales son televisores en blanco y negro, semiconductores y centrales telefónicas, y recientemente televisores a color, han confluido las restricciones de los mercados internacionales con la caída del mercado interno. Es interesante destacar el hecho de que, por consideraciones referentes al estímulo del ahorro interno, el gobierno de Corea hasta este año había prohibido la venta de televisores a color en el mercado interno, pero debido a las restricciones del mercado internacional, autorizó la apertura del mercado interno a los fabricantes locales. [40]

Esta abstinencia respecto al consumo interno de televisores a color producidos por las empresas nacionales, así como las consideraciones que la inspiran, confirma la vocación industrial del Estado y proporciona un sugerente contraste con el caso de los países de América Latina. En efecto, en estos últimos predomina una vocación mercantil y de intermediación financiera y se sustituye la producción interna por la importación, que parcialmente proviene, precisamente, del sudeste asiático. Por tratarse de un sector que, como la electrónica, constituye uno de los factores determinantes en la creación de las "ventajas comparativas futuras", puede preverse que esta "modernización vía importaciones" podría tener consecuencias negativas no despreciables para la inserción de estos países en el mercado internacional durante la próxima década.

La preocupación por la situación económica de Corea, país cuyo crédito en el sistema financiero internacional era inmejorable, ha alcanzado las esferas del Banco Mundial, organismo cuyos informes hasta ahora habían contribuido a erigir el modelo coreano en paradigma y cuyo aporte financiero a Corea, siendo reducido en magnitud, tenía relevancia por su función

[40] *The Economist*: "South Korea Generals Invent Merger by Decree", 6 de septiembre de 1980, p. 67.

catalítica respecto a la banca privada, como ocurre respecto al resto de los países subdesarrollados:

> Corea del Sur tiene serias dificultades económicas; según documentos confidenciales del Banco Mundial, las exportaciones cayeron al nivel de las de los primeros años y las medidas para combatir la inflación y el desempleo han sido insuficientes. Estos documentos, preparados para los funcionarios del Banco a cargo de los préstamos, pintan, del que fuera un sólido país asiático, un panorama mucho más sombrío del que antes habían descrito sus propios funcionarios y los banqueros norteamericanos. Los Estados Unidos tienen intereses vitales en Corea del Sur, no sólo por su ubicación estratégica en el sudeste asiático, sino también porque ocupa el duodécimo lugar entre los países que mantienen relaciones comerciales con los Estados Unidos. Las políticas gubernamentales severas y arbitrarias, así como el resentimiento latente en la población, no constituyen el camino más indicado para el crecimiento económico. Sin embargo, existe una pequeña posibilidad de que Corea salga de su estancamiento económico y evite una potencial crisis política mediante una restructuración industrial ambiciosa, que comprenda a todos los sectores y que se apoye en un mejoramiento de su comercio internacional...[41]

La evolución posterior del modelo coreano estará en buena medida ligado a la evolución de la economía mundial, a la capacidad política del régimen para absorber las tensiones sociales neutralizadas y postergadas por un crecimiento que se presentaba como ilimitado.

7. REFLEXIONES FINALES

Las consideraciones anteriores sugieren lo precario que pueden ser los "paradigmas" que se apoyan fundamentalmente en indicadores económicos, haciendo abstracción tanto de factores culturales, institucionales y sociales, como de la vinculación entre los factores endógenos y el marco internacional. Esto de ningún modo excluye o minimiza la importancia de las enseñanzas que

[41] E. Lochica y J. Landaner: "South Korea has Serious Economic Ills: Confidential Study for World Bank says", en *The Wall Street Journal*, 23 de diciembre de 1980. *The Wall Street Journal*: "Korea tries to Curb Wages and Unionism to Spur Exports, but Workers are leery" 22 de julio de 1981, p. 48.

es posible extraer en el ámbito específico de la política económica y la estrategia industrial de los casos considerados, pero pone de relieve la fragilidad "científica" de aquellas recomendaciones que proponen la transferencia mecánica a otros países de experiencias que, por otra parte, no han sido siquiera interpretadas cuidadosamente. Más grave aún es el caso de aquellas recomendaciones que, además de hacer abstracción de las condiciones económicas y sociales del país receptor de estas experiencias, distorsionan las enseñanzas que se pueden extraer de las experiencias en las cuales se inspiran. En el caso de los países del sudeste asiático, constituye una omisión grave el no destacar suficientemente:

i) La existencia de un conjunto de factores endógenos, que se mencionan a continuación, y que contribuyen a explicar las especificidades de esta industrialización aún más "tardía" que la que se verifica en América Latina;

ii) La existencia de un núcleo empresarial nacional dotado de una marcada vocación industrializadora;

iii) La tradicional competencia de grupos nacionales en las actividades de comercialización y financiamiento internacional, particularmente en Hong Kong y Singapur, y el papel desempeñado por la burguesía industrial china, especialmente en Hong Kong y Singapur.

iv) La presencia de un sector público capaz de concebir e instrumentar una estrategia industrial de largo plazo;

v) La cuidadosa, selectiva y lúcida política de protección al "aprendizaje de la industria nacional";

vi) La subordinación de la dimensión financiera al objetivo estratégico de la industrialización;

vii) La particular atención y protección prestada al sector agrícola;

viii) La presencia moderada, inferior a la que se observa en América Latina, de las empresas extranjeras (con excepción de Singapur) y, lo que tal vez sea más importante, la subordinación de su comportamiento a los objetivos industriales estratégicos, internamente definidos;

ix) El carácter políticamente autoritario, particularmente en Corea y Taiwán; y

x) La especificidad del marco internacional en el cual se desarrollaron estas experiencias.

III. América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de la industrialización de los países avanzados

1. INTRODUCCION

Este capítulo tiene por objetivo central contrastar el patrón de industrialización seguido en América Latina con el de los países avanzados y los del sudeste asiático, particularmente en la fase de expansión de la posguerra que ha sido analizada en los capítulos anteriores.

En las décadas del 30, del 40 y del 50, la relevancia de la industrialización en América Latina trascendía el ámbito sectorial y en alguna medida constituía el centro de gravedad de una propuesta de estrategia de desarrollo. Más aún, la industrialización se constituía en bandera de diversos movimientos sociales que, no obstante especificidades nacionales, compartían una vocación modernizadora popular (Aguirre Cerda, Cárdenas, De la Torre, Perón, Vargas).

Después de un crecimiento industrial rápido, acompañado de un acelerado proceso de urbanización, se llega a la década del 70, en la cual se observa una creciente y generalizada frustración respecto a los resultados de la industrialización. Al amparo de ella gana fuerza una corriente de pensamiento cuyas posiciones conducen, en los hechos, a corregir las deficiencias de la industrialización con base en el expediente simple y drástico de cuestionar su existencia. Caricaturizando, podría afirmarse que la industrialización transita de un sitial privilegiado hacia una posición de cuestionamiento generalizado. Interesa, entonces, avanzar en la comprensión de las especificidades de esta industrialización que podrían contribuir a explicar la erosión de esa idea que desempeñara una función paradigmática hace menos de tres décadas y que ya hacia fines de la del 60 experimentara

una primera "crisis de identidad", para llegar a fines de la del 70 en medio de una "crisis general de confianza." [1]

En la primer parte de este capítulo se intenta caracterizar aquellos aspectos de la industrialización latinoamericana que presentan similitud, al menos formal, con el patrón industrial de los países avanzados. A continuación se identifican algunas de las especificidades, tanto respecto a los países avanzados como los "tardíos" del sudeste asiático, que caracterizan esta industrialización trunca y deformada. Finalmente, se analiza la concepción de los modelos neoliberales en aquellos ámbitos que afectan directamente a la industrialización.

2. DINAMISMO Y MODERNIZACION TRUNCA Y PRECARIA

Un rasgo básico de la industrialización latinoamericana en la posguerra es su rápido ritmo de crecimiento. Mientras que entre 1955 y 1975 la industria de los Estados Unidos crecía a una tasa promedio anual de 2,8% y la de Europa Occidental a un ritmo

[1] A. O. Hirschman: "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, febrero de 1968. Naciones Unidas: *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Nueva York, 1950. R. Prebisch: *Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1963. A. O. Hirschman: "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search of its Economics Determinants", en D. Collier (ed.); *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979. CEPAL: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/CONF.69/L.2, agosto de 1979. M. C. Tavares: "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX, No. 1, marzo de 1964. H. Soza Valderrama: *Planificación del desarrollo industrial*, Siglo XXI, México, 1966. A. Pinto: "La concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, No. 125, México, 1965. R. Prebisch: *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, P. Vuskovic: "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, No. 5, Santiago de Chile, CEREN, septiembre de 1970. C. Furtado: *Subdesenvolvimiento e estangnaçao na America Latina*, Río de Janeiro, Civilizaçao Brasileira, 1967. J. Graciarena: "La industrialización como desarrollo: Las políticas industrializadoras y los estilos neoliberales", CECADE, México, 1981. O. Rodríguez: *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1980. M. C. Tavares: "Problemas de industrialización avanzada en capitalismos tardíos y periféricos", CECADE, México, 1981. J. Serra (ed.): *América Latina: Ensaios de interpretaçao economica*, Paz e Terra, 1976.

de 4,8%, en América Latina el ritmo de crecimiento era de 6,9% anual, inferior sin embargo al 9,8% de los países socialistas y al 12,2% del Japón. (Véase nuevamente el cuadro 3.) El crecimiento era mayor que el de las economías industriales maduras, pero inferior al dinamismo que caracterizó a los líderes del crecimiento industrial de la posguerra, el Japón y los países socialistas. Este crecimiento de la región en su conjunto cubre situaciones heterogéneas tanto en lo que se refiere al grado de industrialización que existía al comienzo de esta ola de crecimiento, como a la expansión experimentada en el curso del período. En 1950, el grado de industrialización de América Latina era de 20%. Superaban ese nivel Argentina (26%), Brasil (22%), Chile (23%) y Uruguay (22%). El conjunto de los países grandes presentaba un nivel de industrialización de 22%; los países medianos 17% y los pequeños 13% (véase el cuadro 35). Ahora bien, de estos cuatro países industrialmente más avanzados al comienzo del período, tres de ellos experimentaron un crecimiento significativamente más bajo que el conjunto de la región, siendo Brasil el único caso en el cual la industrialización relativamente avanzada al comienzo del período coincide con un rápido ritmo de crecimiento. En efecto, mientras la industria en su conjunto crece entre 1950 y 1978 —casi 30 años— a un ritmo de 6,5% anual, el crecimiento de la industria brasileña, el más rápido de la región, alcanza el 8,5%, mientras que los otros países previamente mencionados se expanden a un ritmo significativamente más bajo que el del conjunto de los países de la región: Argentina, 4,1%; Chile, 3,7%; y Uruguay —el de más lento crecimiento de toda la región— 2,7%. (Véanse los cuadros 36 y 37.)

Si se considera el conjunto de estos tres países de industrialización inicialmente avanzada y posteriormente frustrada, se observa que en 1950 generaban el 41% de la producción industrial de América Latina, mientras que en 1978 veían reducida su participación al 20,5% del conjunto de la región. En el mismo período, Brasil y México, los países grandes de industrialización rápida, elevan su participación en la oferta industrial de América Latina del 42,1 al 61,8%. Es decir, mientras que en 1950 Brasil y México generaban una producción industrial similar a la de Argentina, Chile y Uruguay, en 1978 la producción industrial de estos últimos países representaba la tercera parte de la de Brasil y México. Estas referencias a los países de industrialización inicialmente avanzada y posteriormente frustrada, tendrán relevancia cuando se considere la aplicación del modelo autoritario neoli-

CUADRO 35: América Latina: Población y producto interno bruto, grado de industrialización y peso industrial en la región (1978)

	Población (miles de habitantes)	*PIB (millones de dólares)*	*Grado de industrialización (porcentajes)*	*Valor relativo de la industria en la región (porcentajes)*
Países grandes	***211 293***	***208 151***	***29***	***77,9***
Argentina	26 395	38 011	33	16,1
Brasil	119 477	101 056	30	38,9
México	65 421	69 084	26	22,9
Países medianos	72 955	63 634	20	16,6
Chile	10 843	10 335	24	3,1
Colombia	28 424	19 162	18	4,3
Perú	17 148	10 323	25	3,4
Uruguay	3 207	3 478	29	1,3
Venezuela	13 333	20 336	17	4,5
Países pequeños	***49 537***	***24 067***	***18***	***5,5***
Costa Rica	2 111	2 031	23	0,6
El Salvador	4 524	2 238	19	0,6
Guatemala	6 623	3 783	16	0,8
Honduras	3 362	1 166	16	0,2
Nicaragua	2 559	1 195	20	0,3
(MCCA)	(19 179)	(10 413)	(19)	(2,5)
Bolivia	5 848	2 072	16	0,4
Ecuador	7 798	4 434	20	1,2
Haití	6 343	768	11	0,1
Panamá	1 823	1 866	14	0,3
Paraguay	2 888	1 553	16	0,3
República Dominicana	5 658	2 961	18	0,7
(Otros pequeños)	(30 350)	(13 654)	(17)	(3,0)
Total América Latina (19 países)	***333 785***	***295 852***	***26***	***100.0***

Fuente: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/CONF/ agosto, 1979

CUADRO 36: América Latina: población, producto interno bruto, grado de industrialización y peso industrial en la región (1950)

	Población (miles de habitantes)	*PIB (millones de dólares)*	*Grado de industrialización (porcentajes)*	*Valor relativo de la industria en la región (porcentajes)*
Países grandes	*96 657*	*43 382*	*22*	*73,0*
Argentina	17 150	15 699	26	30,9
Brasil	52 901	14 440	22	23,4
México	26 606	13 243	19	18,7
Países medianos	*32 879*	*16 991*	*17*	*21,3*
Chile	6 019	3 914	23	6,8
Colombia	11 689	4 658	13	4,4
Perú	7 832	2774	16	3,4
Uruguay	2 194	2 141	22	3,5
Venezuela	5 145	3 504	12	3,2
Países pequeños	*22 475*	*5 944*	*13*	*5,6*
Costa Rica	866	335	15	0,4
El Salvador	1 940	554	14	0,6
Guatemala	3 054	947	12	0,9
Honduras	1 390	359	7	0,2
Nicaragua	1 109	261	11	0,2
(MCCA)	(8 359)	(2 456)	(12)	(2,3)
Bolivia	3 019	754	14	0,8
Ecuador	3 244	867	16	1,0
Haití	3 380	441	7	0,2
Panamá	809	399	8	0,2
Paraguay	1 371	430	16	0,5
República Dominicana	2 313	597	14	0,6
(Otros pequeños)	(14 116)	(3 488)	(13)	(3,3)
Total América Latina (19 países)	*152 011*	*66 317*	*20*	*100,0*

Fuente: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/CONF/ agosto, 1979.

CUADRO 37 América Latina: ritmo de crecimiento de la población y del producto manufacturero[a] (Tasas anuales)

	Población	Producto industrial			
	1950-1978	1950-1965	1965-1973	1973-1978	1950-1978
Países grandes	*2,8*	*6,3*	*9,9*	*4,5*	*6,8*
Argentina	1,6	4,8	5,9	-1,0	4,1
Brasil	3,0	7,3	12,0	6,3	8,5
México	3,3	7,2	8,1	6,3	7,3
Países medianos	*2,9*	*6,4*	*5,1*	*3,7*	*5,6*
Chile	2,1	5,5	3,4	-1,4	3,7
Colombia	3,2	6,2	7,7	5,4	6,5
Perú	2,8	7,8	6,6	1,8	6,4
Uruguay	1,4	2,7	0,9	5,9	2,7
Venezuela	3,5	9,5	5,0	7,6	7,9
Países pequeños	*2,9*	*5,6*	*7,7*	*6,7*	*6,4*
Costa Rica	3,2	7,9	9,4	8,1	8,3
El Salvador	3,1	7,2	5,8	5,2	6,4
Guatemala	2,8	5,4	7,7	6,2	6,2
Honduras	3,2	8,3	6,4	6,3	7,4
Nicaragua	3,0	9,5	6,9	3,6	7,6
(MCCA)	(3,0)	(7,1)	(7,3)	(6,1)	(7,0)
Bolivia	2,4	2,0	5,6	8,3	4,2
Ecuador	3,2	5,3	7,1	11,9	7,0
Haití	2,3	1,5	6,1	6,6	3,7
Panamá	2,9	10,1	8,1	0,2	7,7
Paraguay	2,7	3,3	6,0	7,2	4,8
República Dominicana	3,2	4,7	13,0	4,0	6,8
(Otros pequeños)	(2,8)	(4,6)	(8,1)	(7,1)	(6,0)
Total América Latina (19 países)	2,8	6,3	8,2	4,5	6,5

[a] Cálculos basados en el producto interno bruto a precios de mercado de 1970, en dólares al tipo de cambio de paridad.

Fuente: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/CONF/ agosto, 1979.

beral cuya encarnación ha tenido lugar precisamente en Argentina, Chile y Uruguay.

Estos tres países se caracterizan por una tasa de crecimiento de la población significativamente más baja que el resto de América Latina con un grado mayor de urbanización y, consecuentemente, con una proporción de la población en la agricultura significativamente más baja que en el resto de los países de América Latina (véase más adelante el cuadro 46). No obstante el lento crecimiento de la actividad económica que se expresa además en el hecho de que el coeficiente de inversión de esos tres países ha sido sistemáticamente más bajo que el promedio de la región desde 1960 a 1978, las estimaciones disponibles para 1970 señalan que la presencia de la "pobreza" en esos países tenía un grado de intensidad significativamente menor que en el resto de la región. En efecto, en el cuadro 38 se observa que, mientras que para el conjunto de América Latina el 26% de la población urbana se consideraba ubicada bajo la línea de pobreza, las proporciones correspondientes para Argentina, Chile y Uruguay eran, respectivamente, de 5, 12 y 10%. En el ámbito rural, se observaba que el 62% de la población presentaba esa característica de pobreza, mientras que en los países considerados las proporciones eran de 19, 25 y 0%. Un panorama análogo, pero todavía más acentuado, se comprueba al analizar lo que se ha denominado la "línea de indigencia".

El contraste entre esos países de industrialización prematuramente avanzada y posteriormente estancada y los países que presentan el mayor dinamismo industrial de la posguerra, Brasil y México, es, en este sentido, notable. Brasil, cuya transformación y modernización industrial lo coloca, en ese ámbito, en una posición de liderazgo en la región, muestra indicadores de pobreza más agudos que el conjunto de la región latinoamericana: el 35% de la población urbana y el 73% de la población rural se sitúan bajo la línea de pobreza, mientras que en la región en su conjunto los porcentajes correspondientes son el 25 y el 62%. Lo propio se comprueba al considerar el límite, aún más dramático, de la línea de indigencia. En México, el otro país latinoamericano de rápida industrialización, los indicadores correspondientes están por debajo del promedio para el conjunto de la región, pero a una distancia pequeña de los mismos. [2] Independientemente de

[2] Un contraste en la naturaleza del régimen político y el Estado en ambos países aparece en: F. H. Cardoso: "On the Characterization of Authoritarian Regimes

lo que se haya avanzado en Brasil y México en la década del 70, resulta evidente que un porcentaje significativo de la población ha quedado al margen de la modernización industrial.

Es interesante destacar el marcado dinamismo que caracteriza a los pequeños países que integraban el Mercado Común Centroamericano, cuyo crecimiento entre 1950 y 1978 fue superior al de la región en su conjunto y similar al de Brasil, México y Venezuela. Elevaron el grado de industrialización del 12 al 19%, similar al de Colombia y Venezuela (véanse los cuadros 35, 36 y 39). A pesar de todas las salvedades y calificaciones que requiere este tipo de indicadores, es importante destacar este hecho porque, en alguna medida, contribuye a calificar los estereotipos que se manejan en el sur de América Latina respecto a Centroamérica y que explican, entre otros muchos factores, la perplejidad que han generado los movimientos sociales y políticos en los últimos años en esa región.

Como expresión de esa "modernización" trunca y precaria, pero modernización al fin, está el rápido proceso de urbanización de los países de Centroamérica que, para el conjunto de la región, elevan la proporción de la población urbana del 16 al 43%, siendo la más elevada en 1980 la de Nicaragua, donde alcanza el 54%. El país más urbanizado al comienzo del período, Costa Rica, con una población urbana que representaba el 26% cuando el porcentaje del conjunto de la región era del 16%, también eleva su población urbana al 46% en 1980.

En el mismo período, la proporción del producto que proviene del sector primario disminuyó del 38 al 27% para el conjunto de la región, mientras que la actividad secundaria elevó su participación del 15 al 24%, alcanzando las expresiones más elevadas en Costa Rica (28%) y Nicaragua (27%). En este lapso de rápido crecimiento industrial, se observa una elevación significativa de la esperanza de vida de la población, un desarrollo de la infraestructura de transporte y energía, y una disminución del analfabetismo del 61 al 43%, alcanzando nuevamente una expresión más elevada en Costa Rica, donde el grado de analfabetismo era en 1975 del 10%.

El crecimiento, la urbanización y la precaria industrialización coexisten con la marginalidad urbana y rural y contribuyen a generar la expansión de sectores medios insertos en la creciente bu-

in Latin America", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979.

CUADRO 38: Estimaciones de la incidencia de la pobreza en países de América Latina (1970)

País	*Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza*			*Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia*		
	Urbano	*Rural*	*Nacional*	*Urbano*	*Rural*	*Nacional*
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	11	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10			4		
Venezuela	20	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: CEPAL, *La dimensión de pobreza en América Latina.*

CUADRO 39: Centroamérica: población total y urbana (1950 y 1980)
(Miles de habitantes)

	Población					
	1950			1980[a]		
	Total	Urbana	%	Total	Urbana	%
Centroamérica	*8 082*	*1 300*	*16*	*20 696*	*8 904*	*43*
Costa Rica	801	208	26	2 213	1 015	46
El Salvador	1 856	334	18	4 797	2 130	44
Guatemala	3 006	421	14	7 262	2 791	38
Honduras	1 369	137	10	3 691	1 484	40
Nicaragua	1 050	200	19	2 733	1 484	54

[a] Estimaciones.
Fuente: CELADE (CEPAL/MEX/ODE/34), enero de 1980.

rocracia estatal, el comercio y las actividades profesionales, la aparición de una nueva burguesía urbana con intereses en las actividades modernas del agro, la industria, el comercio, la banca y los bienes raíces, el surgimiento de un proletariado industrial reducido en tamaño pero consciente de su poder relativo de negociación, y la permanencia de los grandes propietarios agrícolas en los sectores tradicionales de exportación. En las últimas décadas, la sociedad centroamericana experimentó modificaciones importantes que, obviamente, no se expresaron en la estructura política de los gobiernos. El contraste entre la creciente complejidad de la sociedad, la magnitud de las carencias acumuladas y el carácter políticamente excluyente de los gobiernos, con excepción de Costa Rica, que resultaban en la simbiosis entre los grupos económicamente poderosos y las fuerzas armadas, se fue intensificando y, con diferencias en las modalidades y la intensidad, surgió a la superficie en la segunda mitad de la década del 70.

Además del crecimiento relativamente rápido de la industrialización de América Latina, se observa que las modificaciones

sectoriales en la industria manufacturera presentan desplazamientos aparentemente similares a los observados en los países desarrollados en lo que se refiere al incremento de bienes de consumo duraderos, al peso creciente de los productos químicos y a la gravitación cada vez mayor de la metalmecánica. Se reprodujeron, pues, en la región las tendencias que resultaban estrictamente funcionales a la transformación productiva de los países avanzados: la satisfacción plena de las necesidades básicas de los países avanzados inducía el desarrollo de los bienes de consumo duraderos y la creciente diversificación de los mismos. La escasez de recursos naturales, unida al acceso barato al petróleo, estimulaba la sustitución de productos naturales por sintéticos, lo que se expresaba en el rápido crecimiento de la rama química, la intensificación de la competencia internacional y, finalmente, la presión salarial y sindical estimulaban una expansión rápida de la producción de maquinaria y equipo. En América Latina, región donde un porcentaje muy elevado de la población no dispone de medios para satisfacer las necesidades elementales, con una dotación generosa de recursos naturales y mano de obra abundante y desempleada, se expande un patrón industrial estrictamente funcional a condiciones que difieren fundamentalmente de las que prevalecen en los países avanzados. En el cuadro 6 se observaba la similitud en las modificaciones sectoriales de América Latina, con las del resto del mundo, y en esa oportunidad se destacó el peso relativamente mayor de las ramas de consumo no duradero en comparación con las otras regiones y el menor peso relativo de la industrial metalmecánica.

En el cuadro 40 se desagrega esta estructura sectorial para las distintas categorías de países de acuerdo con su tamaño y se comprueba, en primer lugar, la similitud en la transformación de la industria sectorial en las tres categorías de países y, en segundo lugar, las diferencias en el peso relativo de los sectores de consumo no duradero y de metalmecánica. En los países pequeños, el peso de las manufacturas de consumo no duradero era similar en 1975 a la que los países grandes tenían en 1950, y la ponderación de la industria metalmecánica en los países pequeños en 1975 alcanzaba el mismo orden de magnitud que el que tenía la industria metalmecánica en los países más avanzados de la región en 1950.

Al comparar la estructura sectorial de los países industrialmente más avanzados con la correspondiente de los países desarrollados, se verifica que pueden ser considerados estadís-

CUADRO 40: América Latina: estructura de la producción industrial según tamaño económico de los países (1950 y 1975)[a] (Porcentajes sobre el valor agregado del sector manufacturero)

		Manufacturas de consumo no duradero	*Manufacturas intermedias*				*Manufacturas de consumo no duradero*	*Total manufacturas*
		A	*B*	*C*	*D*	*B+C+D*	*E*	
Países grandes	1950	64	10	10	4	24	12	100
	1975	35	9	21	7	37	28	100
Países medianos	1950	66	10	15	3	28	6	100
	1975	48	9	20	6	35	17	100
Países pequeños	1950	85	8	6	0	14	1	100
	1975	65	11	14	1	26	9	100

[a] Las cifras que figuran en este cuadro no son totalmente comparables con las indicadas en el cuadro 26, dadas las diferencias en la clasificación de los bienes y los tipos de cambio utilizados.

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

B: Productos de madera y corcho, excepto muebles (Agrupación 331), papel y productos de papel (Agrupación 341), vidrio y productos de vidrio (Agrupación 362) y otros productos minerales no metálicos (Agrupación 369), según la CIIU, Rev. 2.

C: Productos químicos; derivados del petróleo; caucho y plástico (División 35), según la CIIU, Rev. 2.

D: Industrias metálicas básicas (División 37), según la CIIU, Rev. 2.

E: Productos metálicos, maquinaria y equipo (División 38), según la CIIU, Rev. 2.

Fuente: CEPAL, con base en informaciones oficiales de trece países (censos e índices de producción industrial).

ticamente similares.[3] Adicionalmente, se advierte que, al igual que en los países desarrollados, los sectores de más rápido crecimiento son aquellos en que se registra un crecimiento más elevado de la productividad. Se observa que, sistemáticamente, el incremento de productividad en los sectores de bienes de capital de consumo duraderos e intermedios es más acentuado que en los sectores de bienes de consumo no duraderos.[4] Lo que es aún más notable, es el hecho de que, nuevamente al igual que en los países desarrollados, son los sectores más dinámicos, que son los mismos en donde la productividad crece más rápidamente, los que muestran una mayor capacidad de generación de empleo. Se verifica que es en las ramas de la industria metalmecánica donde la generación de empleo se expande con mayor rapidez y, específicamente, se verifica que en el período 1968-1975 más de un cuarto del incremento de empleo generado por el sector industrial, se localiza precisamente en las ramas de la industria metalmecánica.[5] Es decir, que en ese período la industria metalmecánica generó un incremento de empleo superior al registrado en los sectores tradicionales en su conjunto, no obstante el hecho de que el peso relativo de los sectores tradicionales es significativamente mayor en la industria de la región.

A las similitudes anteriormente señaladas se agrega un elemento, aparentemente muy revelador, que se refiere al comportamiento de la industria de América Latina en cuanto a las exportaciones. Se observa, en efecto, que en el período 1965-1974 la exportación de manufacturas de América Latina se expande a un ritmo más elevado que el de cualquier otra región, incluido el sudeste asiático. En el cuadro 41 se observa que el ritmo de crecimiento alcanzó en América Latina el 21,1%, más que duplicando el ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados, del mundo entero y superando de lejos el crecimiento de las exportaciones del conjunto de los países subdesarrollados (16,3%). En el mismo período, el crecimiento de las exportaciones de los países del sudeste asiático fue del 20,9% anual.

[3] ONUDI: "World Industries since 1960: Progress and Perspectives", 1977, Cuadro III.4, p. 72.
[4] ONUDI: "World Industries since 1960: Progress and Perspectives", 1977, p. 274.
[5] ONUDI: "World Industries since 1960: Progress and Perspectives", 1977, p. 270.

CUADRO 41: Exportación de manufacturas: valor absoluto, crecimiento y relación con las exportaciones y con la producción manufacturera bruta

Región y grupo	*Valor (miles de millones de dólares corrientes)*				*Tasa real de crecimiento (1965-1974)*	*Manufacturas como porcentaje del total de las exportaciones (1973)*	*Exportaciones como porcentaje de la producción manufacturera (1973)*
	1965	*1973*	*1974*	*1975*			
Subdesarrollados	4,60	24,3	32,5	33,20	16,3	21,5	10
América Latina	0,63	4,09	6,41	6,55	21,1	14,9	4
Asia Oriental	1,75	13,65	17,52	17,83	20,9	48,9	30
Turquía y Yugoslavia	0,63	2,14	2,86	3,11	10,7	51,3	8
Asia del Sur	1,00	2,35	2,87	2,90	12,4	49,6	10
Medio Oriente y Africa del Norte	0,33	1,47	2,10	2,00	15,0	4,2	6
Africa del Sur-Sahara	0,25	0,60	0,70	0,80	4,9	4,8	5
Desarrollados	84,50	289,00	386,00	419,00	10,8	71,3	15
En transición	1,06	6,22	8,56	8,26	18,0	70,8	14
Otros de Europa Occidental	55,23	188,22	244,61	268,56	10,4	76,2	25
América del Norte	19,73	56,51	77,42	85,73	8,9	59,1	8
Japón	7,66	34,58	51,30	52,63	15,6	93,6	11
Australia, Nueva Zelandia, Sudáfrica	0,84	3,43	4,05	3,92	11,4	22,3	8
Economías centrales	12,70	32,80	38,70	46,70	5,9	56,7	3
Total mundial	101,80	346,10	457,20	498,90	10,6	60,0	12

Fuente: Banco Mundial, "World Trade and Output of Manufactures: Structural Trends and Developing Countries Exports", D. Keesing, Workin Paper, núm. 316, enero de 1979.

Para calificar esta estimulante apreciación es preciso destacar, sin embargo, que en el caso de América Latina se trata de un crecimiento que se inicia en niveles casi insignificantes y que esas exportaciones representan una proporción marginal de la producción industrial correspondiente, lo que no ocurre en el caso del sudeste asiático. En efecto, mientras que en el caso de América Latina las exportaciones de manufacturas en 1973 representaban el 4% de la producción manufacturera, en los países del sudeste asiático la proporción alcanzaba un 30%. Las manufacturas exportadas por la región representan ese mismo año un 15% de las exportaciones totales, mientras que en los países del sudeste asiático esa proporción alcanzaba el 49%. El valor absoluto de las exportaciones de manufacturas de esos países en 1975 prácticamente triplicaba al correspondiente a América Latina.

Es preciso destacar, sin embargo, que el contenido de las exportaciones de manufactura de América Latina, al igual que en los países avanzados, se modifica en detrimento de los productos tradicionales y a favor de los productos de la rama metalmecánica. [6]

Las consideraciones anteriores a veces se esgrimen como respuesta de las críticas a la industrialización que provienen de las corrientes neoliberales y se afirma que el dinamismo de la industria en América Latina, unido al crecimiento de sus exportaciones de manufacturas, mostrarían la potencialidad del patrón industrial regional. El retraso industrial que se observa en determinados aspectos sería simplemente expresión del carácter "tardío" de la industrialización regional, y la corrección de esas deficiencias sería sólo una cuestión de tiempo. Sin embargo, esa defensa de la industrialización latinoamericana resulta insuficiente, ya que el patrón adecuado de evaluación no puede ser el grado de similitud en algunos parámetros con la industrialización de los países avanzados, sino más bien su contribución a la satisfacción de las carencias regionales y su identificación con las potencialidades de la región. Esto no significa que la similitud sea intrínsecamente pecaminosa ni que la originalidad sea en esencia virtuosa, sino que lo que resulta fundamental como criterio de evaluación es el grado de funcionalidad para responder a las carencias sociales mayoritarias y la creatividad para desarrollar la variada gama de potencialidades regionales. Como

[6] CEPAL: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/CONF. 69/L.2, agosto de 1979.

se demuestra más adelante, la particular modalidad de industrialización latinoamericana, no obstante las similitudes señaladas, responde sólo en un grado muy modesto a este último criterio de evaluación.

La industrialización de América Latina se caracterizaría, entonces, por un crecimiento rápido, superior a ciertos niveles de países avanzados, por una modificación de la estructura sectorial acorde con la observada en los países avanzados y un crecimiento de la productividad elevado, asociado al igual que en los países avanzados, a los sectores de mayor crecimiento, que habrían, a su vez, expandido rápidamente las exportaciones.

La afinidad morfológica general con los países avanzados se refuerza con la plataforma energética, en la cual el petróleo desempeñaba una función central, como se observa en el cuadro 42.

En el caso de América Latina, el petróleo ha desempeñado una función primordial, aun en períodos en los cuales esa fuente energética representaba un aporte marginal en otras regiones. Es decir, la plataforma energética de la región ha sido sistemáticamente más "petróleo-intensiva" que en el resto de las regiones. En efecto, en el cuadro 42 se puede apreciar que en 1921 el petróleo representaba el 19% del abastecimiento de energía de los Estados Unidos, el 3% en Europa Occidental, el 4% en el Japón y el 13% en el mundo entero, mientras que en América Latina alcanzaba ya un 57%, nivel superior al registrado en el resto de las regiones en 1965, en pleno auge petrolero. En ese año la participación del petróleo en América Latina alcanzaba ya 71%. Esta prematura y muy aguda subordinación de la plataforma energética regional respecto al petróleo, emergería obviamente a la superficie a partir de 1973, con las muy graves consecuencias sobre la restricción externa que se discutirán más adelante. Esta fuerte dependencia del petróleo ha coexistido con una muy débil utilización del potencial hidráulico de la región.

Se estima que en 1979 el grado de utilización del potencial hidráulico de la región alcanzaba apenas un nivel de 7%, que se elevaba al 21% en el caso de México, al 11% en el caso de Brasil y descendía a menos de 6% en la mayor parte del resto de los países de América Latina.

Independientemente de cuál sea la explicación de esta particular inclinación de América Latina por una fuente energética de la cual no ha sido bien dotada por la naturaleza, lo que puede afirmarse es que ha constituido un factor de estímulo a la adopción

CUADRO 42: Distribución porcentual del consumo de energía en el mundo, según la fuente y las regiones principales (1925, 1950 y 1965)

Región	Total			Combustibles sólidos			Combustibles líquidos			Gas natural			Hidroelectricidad		
	1925	1950	1965	1925	1950	1965	1925	1950	1965	1925	1950	1965	1925	1950	1965
	Porcentaje del consumo total de energía de cada región														
América	100.0	100.0	100.0	37,6	13,0	6,4	56,6	73,2	70,9	4,2	11,0	19,5	1,6	2,7	3,2
América del Norte	100.0	100.0	100.0	74,5	43,0	23,6	18,9	37,5	43,4	6,0	18,0	31,1	0,6	1,5	1,9
Estados Unidos	100.0	100.0	100.0	74,2	42,3	24,3	19,2	37,7	42,9	6,2	18,9	31,5	0,5	1,1	1,3
Europa Occidental	100.0	100.0	100.0	96,0	83,8	47,1	3,2	13,5	47,1		0,3	2,5	0,7	2,4	3,3
Oceanía	100.0	100.0	100.0	92,6	72,0	51,7	6,9	26,1	44,7				0,5	1,9	3,5
Asia	100.0	100.0	100.0	83,1	68,4	37,6	14,4	24,8	54,2	0,8	1,8	5,0	1,7	5,1	3,2
Japón	100.0	100.0	100.0	92,4	83,2	36,5	4,4	6,1	58,4	0,1	0,2	1,4	3,1	10,4	4,7
Demás países de Asia	100.0	100.0	100.0	73,7	57,0	39,6	24,6	39,0	50,2	1,5	3,0	8,4	0,2	0,9	1,8
África	100.0	100.0	100.0	91,6	67,7	57,2	8,3	31,9	39,4			1,6	0,1	0,4	1,8
Mundo	100.0	100.0	100.0	82,9	61,0	41,8	13,3	27,7	39,4	3,2	9,7	16,7	0,7	1,7	2,1

Fuente: CEPAL, *América Latina y los problemas actuales de la energía*, F.C.E., 1975, p.35.

de este peculiar patrón industrial liderado por el sector automotor. La explicación más frecuente es que el escaso desarrollo del potencial hidráulico de América Latina obedece a la "falta de capitales de la región", pero no resulta del todo convincente y tal vez merecería investigaciones adicionales. Sin embargo, lo que es evidente es que actualmente resulta impensable prolongar esta obvia disfuncionabilidad entre el patrón energético, las carencias sociales acumuladas y la dotación de recursos naturales de la región.

La función de acumulación del sector público, que implicaba el desarrollo de una infraestructura física y educacional acorde con los requerimientos industriales, y la función de "legitimación", que con diversas modalidades e intensidad se hicieron presentes en distintos países de la región, explican que se haya registrado, al igual que en los países avanzados, un incremento en el peso del sector público en la actividad económica. En el cuadro 43, este incremento aparece rudimentariamente ilustrado para algunos países. En casos como los de Brasil y México la participación del sector público habría continuado intensificándose en la década del 70. [7]

Esta industrialización dinámica con urbanización, que requiere y se apoya en la expansión del sector público y que se transforma internamente en una dirección sectorial similar a la de los países avanzados, tiene lugar en una región que posee, entre muchas otras, dos características que la diferencian fundamentalmente de los países avanzados: en primer lugar, un incremento de la población que alcanza los niveles más altos del mundo y, en segundo lugar, una acentuada concentración del ingreso. En relación con el crecimiento de la población, se observa que:

> Entre 1950 y 1975, América Latina fue la región del mundo en la cual la población creció más rápidamente. En sólo 25 años, ésta se duplicó, mientras que la población mundial creció menos de

[7] Véanse trabajos latinoamericanos de C. Lessa, L. Martins, C. Furtado, H. Flores de la Peña, J. Ahumada, D. Ibarra, A. Pinto, R. Cibotti, J. Nun, J. Serra, M. C. Tavares, R. Cordera, P. Vuskovic, C. Tello, S. Lichtensztejn, A. Córdova, F. H. Cardoso, G. O'Donnell. Como antecedentes de carácter más general, véanse: A. Gerschenkron: *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1962. A. O. Hirschman: "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, 1968.

CUADRO 43: América Latina: participación del sector público en la economía
(porcentaje del gasto público respecto al producto interno bruto)

	1945	*1960-1961*	*1969-1970*
Argentina	22	25,2	25,2
Brasil	16	25,3	33,3
Colombia	15	11,2	17,3
Chile	17	29,3	34,6
México	11	16,7	21,9
Perú	14	15,9	18,9

Fuente: CEPAL:*Estudio económico de América Latina*, 1955, p. 118, y *América Latina y la estrategia internacional de desarrollo: Primera evaluación regional.*

60% y las de las regiones desarrolladas poco más del 30%. Por otro lado, la tasa de crecimiento de la población urbana (en ciudades de más de 20 000 habitantes), alcanzó a 5,2% anual en el período 1950-1975. En dicho período, el porcentaje de la población en centros urbanos pasa del 25,6 al 45% de la población. (En PREALC, *Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina*, 1980).

La referencia a esta especificidad regional no implica una vinculación negativa directa con las potencialidades de la industrialización. En efecto, los países que conocen una más rápida industrialización en la región son precisamente aquellos cuyas tasas de crecimiento de la población son más elevadas; lo contrario ocurre precisamente con aquellos cuyo crecimiento industrial es más lento que el promedio de la región.

Es evidente, sin embargo, que la integración masiva al proceso de modernización en países con un crecimiento elevado de la población, implica un esfuerzo inversionista adicional al requerido en condiciones de expansión demográfica limitada. En rigor, más relevante que la tasa global de crecimiento de la población es la que corresponde a las zonas urbanas, donde se concentra una proporción elevada de inversiones en infraestructura. En el cuadro 44 se observa que en América Latina la tasa de crecimiento de la población en ciudades mayores a un millón de habitantes, ha sido, en promedio anual para el período 1950-

CUADRO 44: América Latina (20 países): tasas de crecimiento de la población por categoría de tamaño de los asentamientos (1950-2000)

Período	*Población total*	*Población rural*[a]	*Población mixta rural urbana*[b]	*Población menor de 20 mil*	*Población urbana de 20 mil y más*	*Población urbana de 100 mil y más*	*Población metropolitana de 1 millón y más*
1950-1960	2,8	1,2	4,0	1,8	5,3	5,3	7,4
1960-1970	2,8	1,0	2,6	1,4	5,2	5,5	5,9
1970-1978	2,7	0,9	2,4	1,4	4,4	4,5	5,5
1950-1978	2,8	1,1	3,0	1,6	5,0	5,1	6,3
1970-1980	2,7	0,9	2,4	1,4	4,4	4,5	5,4
1980-1990	2,7	0,7	2,2	1,2	4,1	4,2	5,0
1990-2000	2,5	0,3	1,7	0,8	3,6	3,8	3,7
1978-2000	2,6	0,5	2,0	1,0	3,9	4,0	4,4

[a]Población rural según la definición nacional en los censos de cada país, la cual con frecuencia coincide con los 2 000 habitantes.
[b]Población en asentamientos de entre aproximadamente 2 000 y hasta 20 000 habitantes.
Fuente: Estimaciones del CELADE.

1978, del 6,3%. Por consiguiente, ése es el ritmo de crecimiento del desafío que implica proporcionar infraestructura a la población urbana. Para el período 1978-2000, se prevé una tasa de crecimiento que, no obstante ser menor, constituye un nivel aún elevado: 4,4%.

Considerando que los costos de construcción de la infraestructura a partir de un determinado nivel muestran una tendencia creciente, debe concluirse que parte del problema radica en el ritmo de crecimiento global de la población y una parte no despreciable se refiere al extremadamente elevado ritmo de concentración espacial de la actividad económica, cuyos efectos negativos trascienden el ámbito económico y se proyectan en los reconocidos dramas de la marginalidad urbana, fuente de tensiones sociales y políticas que tienden a acentuarse. Ahora bien, este rápido grado de urbanización se vincula directamente a la particular y "perversa" relación "industria-agricultura" que, como se verá más adelante caracteriza la modalidad específica de industrialización de América Latina.

Este ritmo de urbanización impresionantemente rápido que ha tenido América Latina se expresa en el hecho de que el grado de urbanización en la región alcanza un nivel comparable al orden de magnitud del observado en Europa: 64 y 69%, y sólo algunos puntos más bajos que el conjunto de las regiones desarrolladas. (Véase el cuadro 45.) Mientras que el grado de urbanización en el conjunto de países subdesarrollados alcanza el 29%, en América Latina la tasa es de 64% y en los países desarrollados de 71%.

Es posible que la relación entre crecimiento poblacional e industrialización adquiera verdadera relevancia a través de la mediación de las modalidades de organización social, sindical y política que se asocian a las situaciones de rápido crecimiento poblacional y no a través de una relación mecánica directa entre la población y el crecimiento industrial. Los casos ya mencionados de Argentina, Chile y Uruguay constituyen una ilustración de esta apreciación. Es interesante destacar el hecho de que estos tres países presentan grados de urbanización superiores a los observados en las sociedades avanzadas (véase el cuadro 46). [8]

[8] Una discusión y crítica rigurosa y sugerente de las vinculaciones entre industrialización y autoritarismo aparece en: J. Serra: "Three Mistaken Thesis regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979.

CUADRO 45: Porcentajes de población urbana en América Latina y otras regiones (1950-1978)[a]

	1950	*1960*	*1970*	*1978*
Total mundial	28,6	33,7	37,4	40,4
Regiones más desarrolladas	53,3	60,1	66,2	70,8
Regiones menos desarrolladas	15,7	20,9	25,0	28,8
Africa	13,2	17,6	21,9	26,0
América Latina	40,9	49,6	57,9	63,9
América del Norte	63,6	69,8	74,2	77,9
Este de Asia	16,6	24,6	28,5	32,0
Sur de Asia	15,5	18,0	21,1	24,2
Europa	54,8	59,2	64,7	68,6
Oceanía	64,5	65,9	70,2	72,5
Unión Soviética	39,4	49,0	56,6	62,7

[a] En este caso, se entiende por población urbana la definida como tal por los respectivos censos nacionales.

Fuente: Para América Latina, estimaciones del CELADE, basadas en censos nacionales. Total mundial y otras regiones: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Selected World Demographic Indicators by Countries, 1950-2000 (ESA/P/WP/55), 28 de mayo de 1975. Las cifras para 1978 se obtuvieron por interpolación entre las de 1975 y 1980.

La otra especificidad regional que actúa sobre la industrialización es la desigual distribución del ingreso prevaleciente en la mayor parte de los países de la región y que tiene sus orígenes en un largo proceso histórico, en el cual la responsabilidad relativa de la industrialización de la posguerra no debería sobrevalorarse. Efectivamente, el proceso de industrialización-urbanización ha elevado el ingreso de una proporción no despreciable de la población, manteniéndose a los niveles pretéritos una proporción elevada del sector agrario y urbano marginal, con lo cual la distancia entre los extremos habría tendido a intensificarse. Esto debe atribuirse a la modalidad específica de industrialización y a la precaria articulación con el sector agrícola, tema al que se hace referencia más adelante, en lugar de sugerir que la industrialización, tendría, por su naturaleza intrínseca, una vocación concentradora del ingreso.

El panorama de la distribución del ingreso en diversos países latinoamericanos (véanse los cuadros 47 y 48) sería, entonces,

mucho más el resultado de un proceso histórico caracterizado en sus orígenes por una fuerte concentración de la propiedad de los medios productivos, en el cual ha venido a insertarse, en las últimas décadas, un proceso de industrialización que ha levantado significativamente los ingresos de una parte de la población, habiendo evidenciado incapacidad para una integración plena del resto de la población. Es decir, en ausencia de esta industrialización, el panorama de equidad sólo habría sido más halagüeño en términos de la relación entre los extremos y, adicionalmente, el tramo que actualmente se caracteriza por tener ingresos medios, habría estado ubicado en una posición muy cercana a la base de la pirámide.

La cuestión central con vistas a enfrentar estas insoportables asimetrías en el ingreso, radicaría en la introducción de modificaciones en el patrón de industrialización que permitiesen una más rápida integración de la población marginada y evitasen los derroches de la cúpula social. El retorno a una vida bucólica, que por lo demás nunca existió, resolvería tal vez la amplitud de las disparidades, pero no elevaría el paupérrimo nivel de vida de las mayorías campesinas y urbanas marginales.

Estas últimas consideraciones referentes al crecimiento de la población y a la distribución históricamente inequitativa del ingreso en los países de la región, sin duda repercuten en los resultados del proceso de industrialización pero, por sí solos, no determinan la especificidad del mismo. Avanzar en la búsqueda de esa especificidad es lo que se intenta a continuación, al identificar, en el proceso de industrialización, aquellos factores que explicarían la diferencia notoria que separa los resultados obtenidos en la industrialización de los países avanzados y los que se observan en la región, no obstante las similitudes formales anteriormente señaladas.

3. PRECARIEDAD DE LA VOCACION INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

La expresión más clara de la precariedad del empresariado industrial nacional y de las otras fuerzas sociales que han contribuido a definir la política industrial en los países de América Latina es la presencia indiscriminada de empresas del exterior que ejercen el liderazgo en una amplia gama de sectores y, particularmente, en aquellos que definen el perfil de crecimiento in-

CUADRO 46: América Latina: proyección del porcentaje de población urbana por países (1970-2000)

País	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*
Total América Latina	57,61	61,07	64,43	67,65	70,71	73,58	76,25
Area Andina	59,98	63,57	66,91	69,97	72,78	75,35	77,71
Bolivia	34,95	37,51	40,19	42,94	45,74	48,56	51,40
Colombia	59,24	63,60	67,64	71,34	74,75	77,92	80,81
Chile	75,18	78,30	81,11	83,59	85,77	87,71	89,41
Ecuador	39,52	41,91	44,32	46,73	49,17	51,65	54,14
Perú	58,04	61,84	65,47	68,90	72,11	75,13	77,92
Venezuela	72,01	75,62	78,85	81,71	84,23	86,48	88,47
Area Atlántica	60,40	63,86	67,24	70,52	73,65	76,60	79,36
Argentina	78,84	80,67	82,67	84,51	86,19	87,74	89,14
Brasil	55,84	60,06	64,14	68,05	71,74	75,18	78,33
Paraguay	37,22	39,64	42,08	44,55	47,09	49,70	52,35
Uruguay	80,83	82,91	84,78	86,47	87,99	89,36	90,59
Istmo Centroamericano	38,19	41,06	43,97	46,94	49,93	52,91	55,83
Costa Rica	38,78	42,30	45,85	49,29	52,63	55,97	59,30
El Salvador	39,46	41,92	44,40	46,90	49,46	52,04	54,61
Guatemala	33,71	36,03	38,43	40,90	43,42	45,98	48,54
Honduras	33,24	36,63	40,20	43,91	47,75	51,57	55,28
Nicaragua	47,00	50,66	54,31	57,93	61,48	64,93	68,23
Panamá	47,76	51,06	54,42	57,76	61,00	64,08	67,02

México y Repúblicas del Caribe	55,01	58,69	82,81	65,81	69,13	72,26	75,17
Cuba	59,62	60,07	64,64	67,14	69,57	71,87	74,03
Haití	19,76	22,26	24,98	27,90	30,99	34,25	74,03
México	58,86	62,69	66,36	69,83	73,09	76,14	78,96
Rep. Dominicana		43,21	47,22	51,25	55,21	59,02	62,71

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XII, Núm. 23, Santiago de Chile, 1979.

CUADRO 47: Colombia, Perú, México, Brasil, Ecuador y Turquía: distribución del ingreso

	Colombia		*Perú*		*México*			*Brasil*		*Ecuador*	*Turquía*
	1964	*1974*	*1961*	*1964*	*1968*	*1975*	*1960*	*1970*	*1973*	*1970*	*1973*
1. 20% más pobre	4,0[a]	5,2	2,4	3,5	3,4	1,9	3,5	3,1	1,8	1,8	3,4
2. 40% más pobre	9,6	14,3	7,4	10,3	10,5	8,1	11,5	10,0	7,0	5,2	11,3
3. 5% más rico	33,7	22,2	43,0	28,7	27,9	30,3	27,7	34,9	38,2	43,0	
4. 10% más rico	49,4	39,3	52,8	41,9	42,1	43,5	39,7	47,8	51,9	56,6	39,1
Relaciones											
3/1	8,4	4,2	17,9	8,0	8,2	15,9	7,9	11,2	21,2	23,8	
4/1	12,3	7,5	22,0	12,0	12,4	22,9	11,3	15,4	28,8	31,4	11,5
4/2	5,1	2,7	7,1	4,1	4,0	5,4	3,4	4,8	7,4	10,9	3,5
Coeficiente de Gini	0,57	0,50	0,61	0,51	0,52	0,56	0,50	0,56	0,61	0,68	0,50
Composición de la pobreza											
20%: rural		0,65	0,80			0,75[b]			0,67[c]		0,72
urbano		0,35	0,20			0,25			0,33		0,28

[a] Se refiere al último cuartil; [b] Composición del 45% más pobre en el total de hogares; [c] Composición del 32% más pobre de la población.
Fuente: World Bank, "Balancing trickle down and basic needs strategies", World Bank Staff Working Paper, No. 335, junio de 1979, p. 6.

CUADRO 48: Centroamérica: distribución del ingreso, por estratos familiares e ingreso familiar promedio
(Dólares de 1970)

	Porcentajes del ingreso							*Ingreso familiar promedio anual*						
	Costa Rica		*El Salvador*			Guate-mala	*Honduras*	Costa Rica	*El Salvador*			Guate-mala	*Honduras*	
	1961	*1971*	*1961*	*1965-1967*	*1969*	*(1970)*	*(1961-1968)*	*(1971)*	*1961*	*1965-1967*	*1969*	*(1970)*	*1967-1968*	
20% más pobre	6,0	5,4	5,5	3,2	3,7	4,9	2,3	635,53				401,0	91,24	
30% bajo la media	10,4	15,4	10,5	12,0	14,9	12,5	8,5	1 216,03				681,0	222,14	
30% sobre la media	23,6	28,5	22,6	26,7	30,6	23,8	21,4	2 258,08				1 297,0	563,54	
20% más rico	60,0	50,6	63,3	58,1	50,8	58,8	67,8	6 367,68				4 806,5	2 673,34	
5% más alto	35,0	22,8	32,9	28,5	20,6	35,0	38,4						5 108,14	

Fuente: CEPAL, con base en diversas fuentes, citado en "Centroamérica: Evolución económica desde la posguerra", CEPAL/MEX/ODE/34, enero de 1980.

dustrial.[9]

La presencia de empresas extranjeras no es un fenómeno específico de 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 presencia en actividades carentes de toda complejidad tecnológica, en suma, el hecho de que su acción local refleja en mucho mayor medida la omisión normativa de los agentes internos, 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 la región, de grupos empresariales nacionales privados y públicos que han demostrado poseer todos los atributos "schumpeterianos", incluida la potencialidad de la innovación tecnológica. Esos grupos existen, y algunos de ellos han alcanzado notoriedad a nivel 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 del 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 sociales en 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 las décadas del 30 y el 40 en los distintos países de la región y los resultados logrados en cuanto a la magnitud y crecimiento de la producción industrial ya han sido señalados. La insuficiente presencia de la vocación industrial se refiere entonces, específicamente, a la ausencia de liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno, capaz de adaptar, innovar

[9] Como ilustración, véanse los trabajos sobre distintos casos nacionales y sectores industriales, de diversos autores, en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina,* Fondo de Cultura Económica, México, 1980. CEPAL: *Revista de la CEPAL*, agosto de 1981.

y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos.

En efecto, la ausencia o presencia marginal de las ET 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 privilegiadas actividades no expuestas a la competencia internacional. [10] Esta situación, que en América Latina se limita a las actividades 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 ese 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 América Latina y su marginalidad en el caso del Japón? Frecuentemente se acepta como válida la imagen que la literatura "especializada" proporciona de las ET, al presentarlas 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 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 resultaba atractivo para estas empresas, pero allí enfrentaron la oposición de un sector empresarial nacional articulado a un Estado 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.

[10] Véase una estimulante discusión sobre el tema en: C. Lessa y S. Dain: "Estado y desarrollo en América Latina: Notas para un debate", CECADE, México, 1980. Sobre la actividad de los principales grupos de capital privado nacional, véase: E. Jacobs: "La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional", en *Economía mexicana*, No. 359, CIDE, México, 1981.

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

En consecuencia, la especificidad de la industrialización en América Latina radica no sólo en el carácter imitativo de un patrón de consumo difundido por las ET, fenómeno cuyo carácter "cósmico" parece a estas alturas evidente, sino, lo que tal vez sea más importante, en la incapacidad del sector empresarial nacional para articular una estrategia industrial funcional a las carencias y generosas potencialidades, en el ámbito de los recursos naturales, de los países de la región. [11] Al destacar el "consumo imitativo", algunos autores hacen abstracción de un elemento donde efectivamente América Latina parece presentar un elevado grado de especificidad: la estructura productiva con que se satisface el mencionado patrón de consumo. En efecto, es un hecho indudable que el patrón de consumo "occidental" penetró, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en países como el Japón y Corea, lo que sin embargo no se tradujo por un trasplante masivo de empresas occidentales para producir dichos bienes. La existencia de burguesías nacionales poderosas, con proyectos nacionales definidos, unida a una diversidad de otros factores histórico-culturales conocidos, permitió compatibilizar el patrón imitativo de consumo con una estructura productiva cuyo centro de gravedad estaba en grupos nacionales capaces de competir internacionalmente e, inclusive, en aquellos mercados donde esos bienes se habían originado. La creciente eficiencia de esas estructuras productivas, rigurosamente protegidas durante varios años, permitió disminuir costos y ampliar drásticamente el mercado interno para esos bienes "imitados".

[11] R. Prebisch ha señalado que el "consumo imitativo" constituye un rasgo central del desarrollo latinoamericano. Sobre el papel de la burguesía nacional en América Latina, véanse los trabajos de F. H. Cardoso, E. Faletto, J. Nun, R. Cinta, A. Pinto, C. Furtado y A. O. Hirschman. Sobre la responsabilidad interna en lo referente a la presencia de las ET, véase: F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó: *Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyección de la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 372.

De lo anterior se desprende la relativa fragilidad de aquellos análisis que intentan explicar la insuficiencia dinámica privilegiando exclusivamente el elevado nivel de protección. Con esto se sugiere la importancia de introducir en el análisis aquellos factores que explican la conformación de la estructura productiva interna y, en particular, el papel desempeñado por el sector empresarial nacional en forma directa y a través del Estado.

Como se destacara en el capítulo II, en los casos de Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, y particularmente en los dos primeros, se observa que la presencia de las empresas extranjeras obedece a una estrategia endógenamente definida, en la cual se les asignan funciones a esas empresas convergentes con los objetivos internamente definidos y que consisten básicamente en la penetración en los mercados internacionales con productos manufacturados localmente, aunque con un contenido elevado de importación.

Por consiguiente, lo que llama la atención y lo que da especificidad al caso de América Latina, no es tanto la presencia de estas empresas, sino la ausencia o debilidad de los lineamientos capaces de inducirlas a la adopción de comportamientos que serían convergentes con los atributos que se asignaban a la industrialización y a la contribución que estas empresas podrían hacer a ese proceso.

De lo anterior se desprende que la responsabilidad central por el comportamiento y los efectos económicos que genera esta presencia indiscriminada de las ET en América Latina es eminentemente interna; si la protección ha servido para amparar masivamente la ineficiencia de empresas a las que difícilmente podrían aplicarse los criterios de *"infant industry"* ha sido fundamentalmente por la relativamente frágil vocación industrializadora de la cúpula dirigente, cuya constitución y composición ha variado según los países y períodos, pero que ha incluido, como tendencia general, con una ponderación no despreciable, al sector empresarial.

La actuación de las ET en este contexto en que los actores internos, que deberían haber desempeñado una función decisiva en la función normativa, hubiesen optado por el otorgamiento de grados de libertad prácticamente ilimitados, condujo a que los resultados económicos de la industrialización fuesen, en varios aspectos, de signo contrario a los observados en los países de origen de esas empresas, no obstante las similitudes formales antes señaladas. En efecto, esto se aplica, como se verá más ade-

lante, tanto a las consecuencias de la industrialización en el sector externo, en la innovación tecnológica, en la estructura productiva, en el precario desarrollo de la industria de bienes de capital e, inclusive, en las relaciones entre la industria y la agricultura. Así, la desproporción en el peso relativo entre los agentes externos e internos, contribuyó entonces a generar una fuerte asimetría entre los efectos que esas empresas generan en sus países de origen y los que se observan en América Latina.

Como se vio en el caso de los países avanzados, el sector industrial ejerce una función catalizadora de la transformación que experimentan los otros sectores productivos. En consecuencia, el hecho de que el liderazgo industrial se localice en empresas filiales, sugiere que esa transformación productiva, al menos en parte, está vinculada a un proceso que se desarrolla a nivel internacional. En el caso de los países avanzados, se señalaba la importancia de la articulación entre el Estado y las empresas industriales líderes en los sectores estratégicos; se mencionaba el efecto de innovación tecnológica y elevación de la productividad que acompañaba al proceso de inversión; se apuntaba el efecto positivo que el flujo de exportación e importación de manufacturas generaba para las respectivas balanzas comerciales y se mencionaba la articulación dinámica entre el crecimiento de la industria y el de la agricultura, con las repercusiones respectivas en el ámbito comercial y en la estabilidad de los precios.

En los párrafos siguientes se analizan algunas de estas asimetrías, en particular las referentes a la política proteccionista, el insuficiente desarrollo de la industria de bienes de capital, la ineficiencia de la estructura productiva, el precario proceso de innovación tecnológica y la insuficiente articulación entre el sector industrial y el sector agrícola.

4. PROTECCIONISMO PARA EL "APRENDIZAJE" Y PROTECCIONISMO "FRIVOLO"

Una característica del patrón de industrialización de América Latina es la elevada protección que ha amparado al crecimiento industrial. En este sentido, es interesante destacar, sin embargo, que paradójicamente éste sería un rasgo común con el Japón, país que ha logrado los resultados más notables en la industrialización de la posguerra. En efecto, la distinción frecuente entre importaciones "sustitutas" y "complementarias" pierde signifi-

cado en el caso del Japón, ya que las importaciones "sustitutas" son estrictamente marginales. En el período de auge, el Japón importa casi exclusivamente lo que no puede o no desea producir en ese momento. Es revelador el hecho de que en los modelos econométricos diseñados para analizar la evolución económica de la posguerra en el Japón no se haya considerado la influencia de los precios relativos sobre el volumen de importaciones. [12]

En el caso del Japón, la protección favorecía un proceso de aprendizaje liderado por grupos nacionales vinculados con el Estado, articulados en torno a los pivotes químico y metalmecánico, cuya demanda futura se preveía dinámica, donde las importaciones se sustituían, dinamizando un mercado cautivo, se innovaba, se integraba selectivamente la matriz de relaciones interindustriales y se preparaba para penetrar en los mercados internacionales, incluyendo en ese objetivo los países que, como los Estados Unidos, constituían la fuente principal de inspiración tecnológica. La protección estaba al servicio de una estrategia concebida por agentes internos y orientada a la conquista futura del mercado internacional. En las palabras del Viceministro de Industria, Ojimi:

> El MITI decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción, resultarían en extremo inapropiadas para el Japón. Se trataba de industrias como la del acero, refinamiento de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, éstas son precisamente las industrias donde la elasticidad de demanda del ingreso es mayor, el proceso tecnológico más rápido y la productividad de mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar el de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras; para bien o para mal, el Japón tenía que tener industria química e industria pesada. Según Napoleón y Clausewitz, el secreto de una estrategia exitosa está en concentrar el poder de lucha en los frentes clave de batalla; afortunadamente, la buena suerte y sabiduría que el Japón adquirió por necesidad, le ha

[12] C. Sautter: "Croissance et stratégie international du Japón", en *Economie et statistiques*, No. 97, febero de 1978.

hecho posible concentrar sus limitados recursos de capital en industrias estratégicas. [13]

Este sería un proteccionismo para el "aprendizaje".

En América Latina, en cambio, la protección amparaba una reproducción indiscriminada pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados, trunca en su componente de bienes de capital, liderada 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. Este sería 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. [14]

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 sustancialmente en cuanto al contenido de la industrialización, a los agentes que lideran ambos procesos y a la perspectiva de selectividad y temporalidad que define a cada una de ellas.

Ante la creciente insatisfacción de los resultados de la industrialización, se ha difundido en ciertos círculos de América Latina la idea de que la protección tendría una cuota decisiva de responsabilidad en la explicación de la ineficiencia industrial. La experiencia del Japón deja en evidencia la necesidad de calificar esa apreciación. La debilidad de la industrialización en América Latina radica en un conjunto complejo de factores. La protección elevada e indiscriminada, así como la presencia masiva de

[13] OCDE: "The Industrial Policy of Japan", 1972. Citado en A. Singh, *North Sea Oil and the Reconstruction of UK Industry*", Blackaby, 1979.

[14] A. O. Hirschman: "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, febrero de 1968.

ET es, mucho más, una expresión de la debilidad del sector empresarial nacional, que la causa original de la evidente ineficiencia que caracteriza al sector. Esto significa que no basta eliminar la protección para que surja la eficiencia. Si se acepta la hipótesis de la objetiva debilidad del sector empresarial nacional, la apertura pura y simple puede traducirse en el retorno a una situación en que las empresas nacionales se ocupen de actividades no expuestas al comercio internacional; comercio, finanzas, construcción civil y las exportaciones se concentren en los recursos naturales que, con algún grado de elaboración, podrán aparecer en las clasificaciones como "exportación de manufacturas". Ese ha sido, caricaturizando, el modelo de los países pequeños de Centroamérica con anterioridad a 1940. Los resultados no son alentadores. En el caso de los países europeos pequeños —como Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia— en que se observa una especialización en torno a ciertos recursos naturales, la mantención de una ventaja comparativa dinámica ha provenido del esfuerzo de innovación tecnológica asociado a la extracción, procesamiento, transporte, empaque y distribución de esos productos. Es decir, de una industrialización selectiva e integrada en un esfuerzo de articulación entre el sector público y el sector privado y donde la capacitación técnica y la investigación y desarrollo han jugado un papel central.

En América Latina el nivel de la protección ha estado en alguna medida determinado por las tasas de rentabilidad susceptibles de obtenerse en las actividades no expuestas al comercio internacional, construcción civil, comercio e intermediación financiera, en las cuales los grupos privados nacionales más poderosos concentraban sus actividades principales. Es perfectamente "racional" que buscaran, en su diversificación hacia el sector industrial, rentabilidades comparables a las prevalecientes en los sectores de origen. Esto explicaría la paradoja de que en sistemas industriales liderados por empresas internacionales, a las que difícilmente se podría justificar proteger, durante décadas, con el criterio de *"infant industry"* prevalecieren niveles tan elevados e indiscriminados de protección. La pulverización de la estructura productiva sería estimulada por la elevada protección, pero posteriormente exigiría mantener la misma para garantizar su supervivencia. Es comprensible, entonces, que al amparo de esta "protección frívola" no surgieran corrientes significativas, en proporción a la producción, de exportaciones industriales.

5. REZAGO DE LOS BIENES DE CAPITAL EN AMERICA LATINA

Al comparar a nivel de ramas industriales, se observa que el agregado metalmecánico (que incluye los productos metálicos, la maquinaria no eléctrica, la maquinaria eléctrica y el equipo de transporte) tiene un peso relativamente menor en América Latina que en los países desarrollados: 26% en América Latina, 44% en los Estados Unidos, 40% en Europa, 49% en los países socialistas y 46% en el Japón.

El retraso de este sector se refleja, como se destaca más adelante, en la cuota de responsabilidad que le cabe en el déficit externo de América Latina.

Al observar la estructura del agregado metalmecánico, se comprueba que las ramas de maquinaria eléctrica y no eléctrica tienen un peso significativamente mayor en los países avanzados y esto es relevante en la medida en que la rama de productos metálicos, que corresponde a la menor complejidad tecnológica, representa una proporción elevada en los países de América Latina. En 1974, en México, esa rama representaba el 30% de la producción metalmecánica, en circunstancias que en los países avanzados representaba un 17%. Por otra parte, en la rama de equipo de transporte, los automóviles, que en los países desarrollados representan aproximadamente un tercio, en el caso de América Latina la proporción se eleva prácticamente a dos tercios. En la rama de equipo eléctrico, los bienes de consumo duraderos representan en los países avanzados solamente el 20%, proporción que en el caso de América Latina se eleva prácticamente al 50%.

En consecuencia, el componente de bienes de consumo duraderos en la producción de la industria metalmecánica de América Latina es significativamente mayor que en los países avanzados, y esto es importante para efectos de la comparación agregada de las respectivas familias de productos metalmecánicos. [15]

Concentrando ahora la atención en los bienes de capital propiamente dichos, producidos en América Latina, se observa que, en términos generales, presentan menor complejidad tecnológica

[15] ONUDI/ICIS: "Industrie et biens du capital". Documento introductorio al seminario sobre estrategia e instrumentación para promover las industrias de bienes de capital en los países en desarrollo, Argel, 7-11 diciembre de 1979, Cuadros 5 y 6. NAFINSA-ONUDI: "México: Una estrategia para desarrollar una industria de bienes de capital", México, 1977, Cap. III.

que los bienes de capital que se importan; que corresponden en general a los tamaños menores de las respectivas familias de productos y que suelen presentar un grado de integración, al menos en el caso de México, muy bajo. Aun en el caso del Brasil, que es donde la industria de bienes de capital ha logrado los avances más significativos en cuanto a la gama, tamaño y complejidad de los productos, existe consenso de que el contenido tecnológico de los bienes de capital producidos es limitado y, lo que es más importante, que el componente nacional en el campo tecnológico es, por ahora, muy reducido. [16]

Un elemento adicional lo constituye el hecho de que una proporción mayoritaria de la producción de bienes de capital se efectúa en filiales de empresas productoras de bienes de capital de países avanzados, las que desempeñan simultáneamente la condición de productoras e importadoras, con las evidentes implicaciones que esto tiene en cuanto al desarrollo tecnológico nacional y a las decisiones de arbitraje entre producción local e importación. [17]

Es revelador, en este sentido, el grado de liderazgo que han alcanzado las firmas extranjeras en este sector en el Brasil. [18]

El conjunto de las consideraciones anteriores puede resumirse en el sentido de que el desarrollo efectivo de la industria de bienes de capital en América Latina e inclusive en el Brasil, país

[16] Para el caso del Brasil, véanse: M. C. Tavares: "Ciclo e crise o movimento recente da industrializaçao brasileira", Río de Janeiro, 1980 (mimeo). R. Bonnelli y L. O. Façanha: "The Capital Goods Sector in Brazil: Development, Problems and Perspetives". Documento presentado en el Grupo de Trabajo de la ONUDI sobre el sector de Bienes de Capital, Viena, octubre de 1977. F.P. Castelo Branco: "Sustitución de importaciones de bienes de capital: Posibilidades y limitaciones", en *Pesquisa e planejamento economico*, abril de 1977. F. S. Erber, J. T. Araújo, S. F. Alver, L. G. Reis y M. L. Redinger: "Absorçao e criaçao de tecnologia na industria de bens de capital", FINEP, Serie Pesquisás, No. 2. IPEA: "A industria de máquinas-ferramenta no Brasil", Serie estudios para o planejamento, No. 8, 1974.

[17] Véase el capítulo V.

[18] En los subsectores de máquinas de oficina, generadores y transformadores, conductores eléctricos, equipo de comunicación, accesorios para tractores, equipo de movimiento de tierra, turbinas y transmisiones, las cuatro mayores empresas son extranjeras. En otros dos subsectores —tractores y calderas— tres de las cuatro mayores empresas son extranjeras. No hay ningún subsector de bienes de capital en que las cuatro empresas líderes sean nacionales. Véase: R. Bonnelli y L. O. Façanha: "The Capital Goods Sector in Brazil: Development, Problems and Perspectives". Documento presentado en el Grupo de Trabajo de la ONUDI sobre el Sector de Bienes de Capital, Viena, octubre de 1977, Cuadro 8, p. 32.

en el que esta industria está relativamente más avanzada, muestra un claro rezago respecto a la imagen del desarrollo industrial que proporcionan los indicadores respecto a tamaño de la producción industrial, diversidad y dinamismo. Es preciso, entonces, interrogarse respecto a los factores que han determinado que en el rápido proceso de industrialización que caracteriza a América Latina en las últimas décadas se haya postergado el desarrollo de este sector. En estos momentos se observa que en algunos de los países de la región, particularmente en aquellos en que el objetivo de autonomía está presente con cierta intensidad, se agudiza la preocupación por reforzar el desarrollo de este sector.

El retraso de la industria de bienes de capital en América Latina es un hecho que está ligado indisolublemente a las características del patrón de industrialización seguido por la región en las últimas décadas. En efecto, un elemento central de la política de industrialización consistía en el fomento cuantitativo de la inversión, principalmente privada; para esto se requería crear un contexto en que el costo de la inversión fuese lo más reducido posible, lo que se lograba, entre otras vías, a través del fomento de la importación de bienes de capital. Se trataba de estimular la producción de bienes de consumo no duraderos primero, duraderos e intermedios después; pero para esto se sacrificaba el desarrollo de la fabricación local de maquinaria y equipo, que en su fase inicial habría significado un encarecimiento del costo de la inversión. Se constata empíricamente que el nivel de protección otorgado a la industria de bienes de capital es significativamente más bajo que el del resto de la actividad industrial. [19] Es ilustrativo de esta tendencia el tratamiento preferencial otorgado a este sector en el Brasil, país que al comienzo de la década del 70 desarrolló un conjunto de medidas destinadas a promover su desarrollo, incluida una elevación drástica de las barreras no arancelarias. No obstante lo anterior, los antecedentes disponibles para el Brasil evidencian el tratamiento favorable a las importaciones de bienes de capital otorgado en el mismo período.

A este hecho básico se agregan los siguientes elementos, que se refieren tanto a los usuarios, es decir a la demanda, como a los oferentes potenciales de la industria de bienes de capital. Desde

[19] NAFINSA-CEPAL: "Condiciones de acceso de los bienes de capital al mercado de los países miembros", en *El Mercado de Valores*, Suplemento 37, México, 1975.

el punto de vista de los usuarios, es útil distinguir entre la situación de las empresas públicas, las filiales de ET y las empresas privadas nacionales. [20]

Para las empresas públicas, la restricción fundamental que ha inhibido la adquisición local de bienes de capital es la financiera. Se comprueba en diversos países de América Latina que las empresas descentralizadas del sector público presentan un déficit en la cuenta de capital, que tiene que ver con el rasgo, también estructural, de que la política de precios de las empresas públicas está destinada precisamente a subsidiar la adquisición de los bienes y servicios que ellas producen. Este desfinanciamiento en la cuenta de capital se neutraliza con el acceso al financiamiento internacional que, como se sabe, está asociado a la importación de bienes de capital. En consecuencia, en el comportamiento del sector público hay un componente estructural y financiero que ha limitado las posibilidades de desempeñar un papel dinámico en la promoción de bienes de capital producidos localmente. Este hecho marca una diferencia fundamental con el papel que las empresas públicas han desempeñado en el desarrollo de esta industria en los países desarrollados, donde se ha generado un esquema de colaboración estrecha tanto en el ámbito comercial como tecnológico entre las empresas públicas usuarias y los productores nacionales, tendencia asociada, en algunos casos, a factores de interés nacional. Este ha sido el caso, entre otros, en los sectores de energía, comunicaciones, transporte y armamento. En consecuencia, parte del desarrollo de esta industria ha girado en torno a este pivote central que era la articulación entre los usuarios públicos y las más grandes empresas privadas nacionales de esos países.

Las filiales de ET, que como se ha visto representan una categoría importante de usuarios, tienen un política de adquisición de maquinaria y equipo que es parte de la política global de

[20] Se ha estimado que el 32% de la demanda de bienes de capital importados en el Brasil son adquiridos por empresas estatales; el 43% por empresas extranjeras y el 25% por empresas privadas nacionales. Véase: R. Bonnelli y L. O. Façanha: "The Capital Goods Sector in Brazil: Development, Problems and Perspectives". Documento presentado en el Grupo de Trabajo de la ONUDI sobre el Sector de Bienes de Capital, Viena, octubre de 1977, p. 53. En México, la estructura es la siguiente: empresas públicas, 34%; empresas extranjeras, 36% y empresas privadas nacionales, 22% (el 8% restante no tiene destino identificado). Véase: NAFINSA-ONUDI: "México: Una estrategia para desarrollar una industria de bienes de capital", México, 1977, p. 291.

la empresa a nivel internacional. En determinados casos, los equipos y maquinaria que se utilizan han sido especialmente diseñados para esas empresas y están patentados por la empresa usuaria. Esto se observa con alguna frecuencia en los sectores automotor, de alimentos y farmacéutico.

Además, la importación de bienes de capital es la forma en que se materializa la inversión directa que llega al país no en forma de recursos financieros líquidos, sino corporizada en maquinaria y equipo. Finalmente, se constata que en la división de funciones que inspira la política de filiales, para determinados productos que están en la fase final del "ciclo de producto" se transfieren algunas actividades productivas, y por consiguiente la maquinaria y equipo requerido, desde instalaciones ubicadas en países desarrollados a filiales ubicadas en países subdesarrollados. Por este conjunto de factores, la demanda de las filiales de ET, no obstante representar una proporción elevada de los requerimientos totales de bienes de capital, y a diferencia de lo que ocurre en sus países de origen, no constituyen un factor de estímulo a la producción local.

Finalmente, para las empresas privadas nacionales que, con algunas excepciones, son empresas medianas y pequeñas, el factor del financiamiento otorgado para la adquisición de estos bienes pasa a constituir un factor decisivo y las condiciones ofrecidas por los proveedores locales son notablemente menos atractivas que las del mercado internacional.

Desde el punto de vista de los productores de bienes de capital, también hay que introducir la diferenciación entre fabricantes nacionales y extranjeros. Para los fabricantes extranjeros, el mercado estaba originalmente disponible para exportar desde las plantas ubicadas en los países de origen. En la medida en que esa posibilidad estuviese abierta, la motivación de instalarse localmente aparecía reducida debido a la política industrial local, a la carencia de infraestructura técnica y a la percepción de que se trataba de mercados reducidos y además potencialmente pulverizados entre un gran número de proveedores internacionales.

En la medida en que se comenzaban a cerrar determinados mercados por elevación del nivel de protección o porque algunas de las empresas pertenecientes a las estructuras oligopólicas vigentes en varios subsectores de la industria de bienes de capital, se instalaban localmente (aprovechando sus instalaciones de mantenimiento o reparación imprescindibles en este sector), se materializaba el comportamiento imitativo característico de estas

estructuras de mercado y el resto de los miembros de la estructura oligopólica buscaban instalarse localmente pero evitando, en la medida de lo posible, que se afectaran sustancialmente las corrientes estables de exportación, lo cual se lograba sobre la base de producir localmente los tamaños o equipos más simples y además con un grado de integración relativamente bajo. Para el fabricante extranjero, la opción de fabricar localmente sólo adquiría sentido a partir del momento en que corría el riesgo de perder ese mercado.

Para los fabricantes nacionales, este sector constituía una de varias oportunidades de inversión y, por las razones mencionadas anteriormente, se trataba de una opción que desde el punto de vista de la rentabilidad parecía menos atractiva y más expuesta a la competencia internacional, con compradores técnicamente más exigentes y estimulados, por los factores estructurales ya mencionados, a canalizar su demanda hacia el exterior. Estos factores, unidos a la aparente mayor complejidad tecnológica de este sector, inducían a orientar el capital privado nacional hacia otros sectores, constituyendo la producción de bienes de capital un componente relativamente marginal de empresas cuyas actividades principales estaban ubicadas en otros sectores.

Aun cuando para ciertos bienes de capital producidos en serie podrían argüirse limitaciones de mercado en el caso de los países pequeños de la región, parece posible afirmar que este factor es marginal en la explicación general del retraso de la producción de bienes de capital en América Latina. En primer lugar, porque el rezago se da también en países cuyo mercado interno es significativamente mayor al de los países pequeños de Europa los que, como se vio en el capítulo I, son proveedores significativos del mercado internacional de bienes de capital. En segundo lugar, porque los "tamaños mínimos económicos" de planta y las economías de escala son menores, en una amplia gama de bienes de capital "no seriados", que en la mayor parte de los rubros industriales establecidos en los distintos países de América Latina: cemento, siderurgia, petroquímica, automotor, textil de fibras sintéticas, diversos rubros agroindustriales, etc. En tercer lugar, si se consideran las agrupaciones regionales de los países de menor tamaño —como Centroamérica— y de tamaño medio —como el Grupo Andino— se constata que se han generado proyectos industriales regionales de escalas muy superiores a las requeridas en la mayor parte de la industria de bienes de capital.

El patrón de industrialización seguido y los factores estructu-

rales e institucionales mencionados, que inducían a canalizar la demanda potencial hacia el exterior y que desalentaban a los oferentes potenciales de la producción local, constituyen un conjunto de factores de envergadura que contribuyen a explicar el frágil desarrollo de este sector en América Latina. De estas consideraciones emerge la conclusión de que el desarrollo de la industria de bienes de capital, lejos de ser una tarea trivial susceptible de lograrse por la mera dictación de normas legales específicas, implica introducir algunas modificaciones significativas en el patrón de industrialización de los países de la región. Es ilustrativo de lo anterior observar el incremento del coeficiente de importación de bienes de capital en el período de auge en Brasil y México, en circunstancias en que la política oficial otorgaba una elevada prioridad al desarrollo de este sector. [21]

Aceptando la hipótesis previamente expuesta de que el desarrollo tecnológico en buena medida se incorpora en la industria de bienes de capital, debe necesariamente concluirse que la debilidad que en el ámbito tecnológico se observa en América Latina, está, en alguna medida, asociada al retraso que se observa en este sector. Adicionalmente, emerge la indicación de que la superación de este problema no puede lograrse con la mera dictación de normas específicamente orientadas a estimular la actividad de investigación y desarrollo a nivel de las empresas y a regular la transferencia de tecnología desde el exterior, mientras se mantenga constante el conjunto de factores que configuran este "estilo de industrialización".

6. ASIMETRIAS EN EL LIDERAZGO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA Y EN PAISES AVANZADOS

La presencia de las ET en la estructura industrial de los países de América Latina se encuentra, al igual que en el país de origen, en sectores de estructura oligopólica y, dentro de éstos, desempeñan un papel de empresas líderes. En consecuencia, en estos aspectos —liderazgo y presencia de estructuras oligopólicas— la

[21] Entre 1965 y 1975, el coeficiente de importación de bienes de capital se incrementó del 16 al 31%. En México, durante el período de rápido crecimiento, dicho coeficiente se incrementó del 25% en el período 1970-1976 al 31% en 1980. Sobre los efectos de liberalización en México, véase: C. Schatan: "Efectos de la liberalización del comercio exterior en México", en *Economía Mexicana*, No. 399, CIDE, México, 1981.

similitud formal es absoluta. Sin embargo, al profundizar en las implicaciones de esta situación surgen diferencias esenciales respecto a lo observado en el país de origen.

Eficiencia de la estructura productiva

Un primer elemento se refiere a la "eficiencia" de la estructura productiva que surge en los sectores oligopólicos liderados por las ET. Las elevadas "barreras a la entrada" que caracterizan a estos sectores en los países de origen conducen, por una parte, a la posibilidad de que las empresas que integran esa estructura estén en condiciones de aprovechar plenamente las economías de escala de crecimiento, tecnológicas, financieras y de investigación y desarrollo. Por otra, estas elevadas barreras crean condiciones favorables para la obtención de tasas de rentabilidad más altas que en los sectores competitivos, lo que favorece al proceso de concentración. El primer interrogante que merece ser analizado se refiere a la validez del concepto de "barreras a la entrada" como factor explicativo de las estructuras de mercado que se generan en la industria de América Latina.

En la bibliografía sobre el desarrollo económico de América Latina se ha sostenido que el tamaño reducido de los mercados internos, aunado a la utilización de tecnologías concebidas para los mercados de gran tamaño de los países desarrollados, ha conducido a la gestación de estructuras industriales notoriamente más concentradas que en los países de origen de la tecnología. Con la agravante de que, mientras en esos países el alto grado de concentración es consecuencia de un largo proceso competitivo acompañado de innovaciones y elevación de la productividad, en América Latina la estructura concentrada surge al iniciarse la actividad productiva. Este análisis centra la atención en la vinculación entre las tecnologías y el tamaño de los mercados en los cuales éstos se proyectan. [22]

En la determinación del grado real de concentración en la industria en América Latina, que es un tema que está comenzando a ser abordado empíricamente en forma sistemática, parecen influir factores que en algunos casos podrían modificar la conclusión antes mencionada. Estos factores explicarían la aparición, en determinados sectores de la industria de América Lati-

[22] M. Merhav: *Technological Dependence, Monopoly and Growth*, Pergamon Press, 1969.

na, de estructuras de mercado menos concentradas, lo que no implica necesariamente que sean más competitivas (en la acepción tradicional de competencia vía precios), que en los países desarrollados. [23]

Un primer factor a considerar es que en gran número de sectores hay una gama de opciones respecto a la escala de producción. Es posible que al recorrer esa gama de escalas productivas hacia las de menor tamaño, se eleven los costos unitarios, pero lo esencial es que esa graduación existe. Esto explica los resultados obtenidos en estudios que comparan el tamaño de las plantas en distintos países y se concluye que, no obstante las presuntas rigideces tecnológicas, existe estrecha relación entre el tamaño del mercado y el tamaño de las plantas. [24]

El segundo factor se refiere a la posibilidad económica de utilizar parcialmente la capacidad instalada sin afectar la capacidad de competencia de la empresa en el mercado interno. En los mercados altamente protegidos de los países de América Latina el empresario está en condiciones de transferir al precio el costo asociado a la utilización parcial de sus instalaciones. En consecuencia, aunque en el caso en que las escalas de producción disponibles fuesen superiores al tamaño del mercado, puede recurrir al expediente de utilizar parcialmente los equipos sin afectar su competitividad en el mercado interno.

En tercer lugar, es preciso reconsiderar el efecto real de las denominadas "barreras a la entrada" en el caso de aquellos sectores en América Latina en que actúan las filiales de las ET. Se mencionan como "barreras a la entrada": *a*) las ventajas de las empresas establecidas en cuanto a la disponibilidad de ciertas tecnologías; *b*) control de ciertos factores de producción; *c*) marcas consolidadas en el mercado; *d*) redes de distribución, y *e*) magnitud elevada de las inversiones iniciales, etc. [25]

[23] Véanse los trabajos sobre distintos casos nacionales y sectores industriales, de diversos autores, en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980. J. M. Connor y W. F. Mueller: "El poder de mercado y la rentabilidad de las corporaciones multinacionales en el Brasil y México".

[24] *Economic Journal*: "The Size of Production Establishments in Manufacturing", LXXXII, junio de 1972.

[25] J. S. Bain: "Conditions of Entry and the Emergence of Monopoly", "Theory concerning the Conditions of Entry in Twenty Manufacturing Industries", "Essays on Price Theory and Industrial Organization", 1972.

Estas ventajas se acentúan y otorgan mayor estabilidad a las firmas establecidas en aquellos sectores que presentan economías de escala importantes, baja elasticidad-precio de la demanda y mercados de tamaño limitado. [26]

Los factores mencionados determinan la facilidad de acceso para las empresas que desean penetrar en el mercado. Corresponde preguntarse en qué medida estos factores mantienen su validez cuando se trata de filiales de las ET que aspiran a penetrar al mercado de América Latina en sectores en que ya existen filiales establecidas.

La primera diferencia fundamental respecto a los países industrializados es que esas empresas ya están compitiendo entre sí en los mercados de origen y en el mercado internacional. En otros términos, ya han superado las "barreras a la entrada" en mercados más competitivos y de más difícil acceso que el de América Latina. En segundo lugar, la inversión necesaria para penetrar en el mercado de los países de la región constituye una proporción marginal respecto a los recursos financieros totales de que disponen las ET. Esto obviamente limita la capacidad de las filiales ya establecidas en ese mercado para impedir la entrada de nuevas filiales de otras ET. Las filiales que desean entrar estarían en condiciones de enfrentar durante varios años una eventual "guerra" de precios y de gastos publicitarios a que podrían recurrir las filiales ya establecidas para desalentar la incorporación de las nuevas empresas. El resultado de este intento por frenar la entrada sería probablemente estéril y se traduciría en una baja de la rentabilidad para el conjunto de las filiales. Además, esto podría inducir a acciones de represalia por parte de las ET impedidas de entrar en otros mercados en los cuales la situación fuese la inversa.

Ante la incapacidad de frenar la entrada de las nuevas filiales y al amparo de los elevados niveles de protección, el mercado, de por sí reducido, es abastecido por un número cada vez mayor de empresas que buscan una coexistencia que no implique desarrollar una competencia costosa y, a largo plazo, estéril.

Se llega entonces a una situación paradójica, ya que en mercados reducidos actúa un número mayor de firmas que en los mercados de origen de las ET. En efecto, las empresas europeas y ja-

[26] P. Sylos Labini: *Oligopoly and the Technical Progress*, Harvard University Press, 1962. F. Modigliani: "New Development on the Oligopoly Front", en *The Journal of Political Economy*, junio de 1958.

ponesas, aunque compiten con las norteamericanas en el mercado internacional, enfrentan efectivamente elevadas barreras a la entrada para establecerse en el mercado de los Estados Unidos. Lo mismo ocurre con las ET de otros países que desean establecerse en el Japón y en ciertos sectores en los países europeos. [27] En los países de origen, expuestos a la competencia internacional, las "barreras a la entrada" limitan realmente el número de empresas que pueden establecerse en el mercado. Por las razones señaladas, esto no ocurre necesariamente en América Latina.

Esta situación no se presenta en todos los sectores sino fundamentalmente en aquéllos caracterizados por una elevada diferenciación de productos donde la competencia no se manifiesta siempre por la vía de los precios. En los sectores productores de insumos de uso difundido (acero, cemento, química básica), la homogeneidad de los bienes, la presencia de empresas estatales, la fijación o regulación de precios, las indivisibilidades técnicas, acompañadas de fuertes economías de escala, debilitan los incentivos y aumentan los obstáculos para penetrar en el mercado. Si se da el caso de que en ese tipo de sectores las ET logran una posición predominante, se tendrá una estructura no sólo altamente concentrada sino también de muy difícil acceso, inclusive para otras ET.

En los sectores de consumo durable y no durable, en cambio, la única barrera potencial a la entrada es la facultad administrativa del Estado de impedir el establecimiento de nuevas empresas. En general, esa facultad no ha sido plenamente utilizada en América Latina, en parte debido a la presunción infundada de que el aumento del número de empresas se traduciría en una intensificación de la competencia que favorecería a los consumidores.

Hasta ahora se ha puesto énfasis en la escasa validez de "las barreras a la entrada" en la determinación del número de filiales en aquellos sectores donde predominan las ET que, en el caso de los bienes de consumo (durables y no durables) se caracterizan por una acentuada diferenciación de productos.

Sin embargo, cuando las empresas que desean penetrar en esos mercados son nacionales, las "barreras a la entrada" tienen más significación que la que se les otorga en la teoría para explicar la posibilidad de incorporación al mercado de nuevas empre-

[27] En el caso del Japón, la barrera más importante a la entrada ha sido la política gubernamental.

sas.[28] Es decir, las "barreras a la entrada" prácticamente no existen para las nuevas filiales de ET en esos sectores, pero se transforman en un muro difícilmente franqueable cuando las empresas que aspiran a entrar a los sectores en que predominan las ET son empresas nacionales privadas. Las empresas estatales pueden superar esas barreras por decisión administrativa que se ve facilitada en aquellos casos en que se plantea la asociación con alguna ET establecida o que se desea incorporar al mercado.

En los sectores en que las empresas establecidas son nacionales privadas, las "barreras a la entrada" mantienen su vigencia cuando la empresa que aspira a incorporarse es nacional, pero pierde todo significado cuando se trata de la incorporación de filiales de ET, máxime cuando se trata, precisamente, de los proveedores de la tecnología de las empresas nacionales establecidas.

Esto conduce no sólo a la necesidad de revaluar teóricamente el significado de las "barreras a la entrada" como determinante de la estructura de los mercados en los países subdesarrollados, sino que, lo que es más relevante, pasa a explicar el hecho de que en determinados sectores en que predominan filiales de ET, el grado de concentración pueda ser inferior que en los países de origen de las ET.

Dada la modalidad de la competencia en esos sectores, esta menor concentración, en lugar de manifestarse en una transferencia de ingresos al consumidor, se refleja en una proliferación de plantas ineficientes en relación con los requerimientos del mercado internacional y que, no obstante, gracias a los niveles de protección, están en condiciones de obtener tasas de rentabilidad suficientemente atractivas como para motivar su entrada y favorecer su expansión.[29]

[28] En el modelo de Modigliani se supone que las empresas que desean entrar y las que ya están establecidas tienen acceso a las mismas técnicas. Este supuesto no se verifica en este caso.

[29] J. M. Katz: "La industria farmacéutica argentina", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Vol. II. M. de María y Campos: "La industria farmacéutica en México", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Vol. II. A. Domike: "Las corporaciones transnacionales en la industria alimentaria de los países subdesarrollados", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Vol. II. R. Jenkins: "Industrialización dependiente en la América Latina", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*,

El sector automotor expresa nítidamente, en la mayor parte de los países de la región, el resultado de esta reproducción trunca y distorsionada del patrón industrial de los países avanzados. La existencia de un número de empresas productoras sistemáticamente mayor que el que se observa en los países avanzados, la proliferación de modelos, el sistemático sobreprecio de los vehículos fabricados localmente y su fuerte contribución, como se verá más adelante, al déficit externo, constituyen rasgos que han sido sistemáticamente dejados en evidencia, en numerosos estudios efectuados tanto a nivel nacional como regional.

Vale la pena señalar que en el caso del Brasil, cuya producción de vehículos alcanzaba en 1978 aproximadamente el medio millón anual, lo que lo ubica en el décimo lugar a nivel mundial y de lejos en el primero de América Latina, se observa que el número de modelos se ha incrementado desde nueve en 1961 hasta 70 en 1978 y han dejado de producirse 54 modelos.* Esta generosa diferenciación de opciones para los consumidores de los productos del sector industrial líder, está sin embargo reducida a una proporción muy limitada de la población. En efecto, el porcentaje de hogares que poseen automóvil en el Brasil aumentó de 9,1% en 1970 a 17,7% en 1976, alcanzándose un 24% en las zonas urbanas y un 6% en las zonas rurales. En el decil superior de ingresos, la proporción se elevó del 60 al 72% de los hogares correspondientes, mientras que en los seis deciles inferiores la proporción se elevó, entre 1972-1976 del 1,7 al 3,9%. [30]

En suma, una de las virtudes importantes que se asocian a las estructuras oligopólicas, que es la de posibilitar el pleno aprovechamiento de las economías de escala en su acepción más amplia y conducir por consiguiente a una estructura "eficiente" de producción, aparece fuertemente debilitada en el caso de aquellos sectores en que la competencia se manifiesta a través de la diferenciación de productos. Lo anterior se proyecta con fuerza en el déficit externo que, como se muestra más adelante, caracteriza al sector industrial en América Latina.

Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Vol. II. R. Newfarmer: "Oligopolio internacional y la industria eléctrica en Brasil", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Vol. II.

*Almeida-Guimaraes, p. 789, cuadro 2.

[30] E. A. de Almeida Guimaraes: "A dinamica de crescimento da industria de automobeis no Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Economico*, Vol. 10, IPEA, diciembre de 1980.

Diferenciación de productos, innovación tecnológica y distribución del ingreso

Esta modalidad de competencia, la diferenciación de productos, tiene además una connotación diferente cuando se aplica a los países desarrollados y a las economías latinoamericanas. En efecto, los bienes que producen las ET en América Latina han sido diseñados en función de los requerimientos del mercado de los países de origen, que se caracterizan por presentar niveles de ingreso elevados, y por el hecho de que las necesidades básicas de la mayor parte de los consumidores están satisfechas. En esos mercados, la "diferenciación de producto" obedece a la necesidad de inducir una expansión del consumo a niveles que superan de lejos las necesidades básicas. La fabricación de estos mismos bienes en mercados protegidos y reducidos, sin "barreras a la entrada" de nuevas filiales en que el nivel medio del ingreso es inferior y la concentración del mismo más acentuada, conduce, debido a las políticas industriales internas, por una parte, al establecimiento de una estructura productiva altamente ineficiente y, por otra, a que ciertos bienes, como el automóvil, que en los países de origen son de consumo masivo, se transformen en el país receptor, en privilegio de un sector reducido de la población, manteniendo, sin embargo, el liderazgo industrial que ejerce en los países de origen.

Cambios en el patrón de consumo

El hecho de que el proceso de expansión de esos sectores se caracterice, en mayor medida, por la incorporación de nuevos productos que por el aumento de la escala en la fabricación de los bienes existentes, respalda la idea de que el crecimiento de la producción se orienta preferentemente hacia la intensificación del consumo de los usuarios tradicionales, entendiendo por tales a aquellos cuyo nivel de ingresos supera al mínimo necesario para hacerse acreedores a las diversas modalidades del financiamiento del consumo. Esta modalidad particular de segregación de los mercados tiene, además de las implicaciones económicas señaladas, otras de carácter político cuya importancia se hace cada vez más evidente en América Latina.

La opción de "congelar" el tipo de bienes ampliando las escalas de producción no sólo atentaría contra la aspiración de los grupos urbanos en el sentido de reproducir los patrones de con-

sumo de los países desarrollados, sino que también afectaría la modalidad básica de competencia por diferenciación de productos, que es la que permite coexistir a un gran número de empresas en un mercado de tamaño reducido. Al "congelarse" el tipo de bienes, la competencia se haría sobre la base de precios, modalidad que afectaría a corto y mediano plazo la estabilidad de estas precarias estructuras productivas.

En consecuencia, la trasposición de esta modalidad de competencia generada en una realidad caracterizada por el hecho de que la mayor parte de la población tiene las necesidades básicas satisfechas, a países en que esa condición obviamente no se verifica, conduce a orientar la expansión del aparato productivo en una dirección divergente respecto a las necesidades más urgentes de una parte importante de la población.

Es importante destacar que investigaciones recientes realizadas en dos países grandes de la región, México y Brasil, muestran que determinados rubros incluidos en este capítulo de "consumo imitativo" poseen un alto grado de penetración en el conjunto de la población urbana. Esto se explicaría por los siguientes factores: modificación de la estructura de consumo en favor de esos rubros, desarrollo de mecanismos de financiamiento del consumo y disminución de los precios relativos de estos bienes con respecto a los de consumo tradicional.[31] Puesto que una elevada proporción de estos bienes modernos se origina en ET, debería concluirse que es preciso calificar, de acuerdo con los sectores productivos, la frecuente afirmación, en el sentido de que esas empresas producirían fundamentalmente para los sectores de elevados ingresos.[32] Admitida la hipótesis de que la filosofía de esas empresas es eminentemente pragmática y que uno de sus objetivos fundamentales es la ampliación del mercado, resulta comprensible que utilicen su influencia para lograr una adecuación de la pauta de consumo de la población a los bienes que ellos saben producir. Independientemente del juicio

[31] J. Wells: "The Diffusion of Durables in Brazil and its Implications for Recent Controversies concerning Brazilian Development", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 3, Nueva York, septiembre de 1977. N. Lustig: "Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", en *Comercio Exterior*, Vol. 29, No. 5, México, mayo de 1979 (pp. 535-543).

[32] Como es evidente, difícil sería sostener la validez de esta afirmación para determinadas prendas de vestir, algunos artefactos domésticos, ciertos rubros alimenticios y bebidas, cosméticos y algunos productos farmacéuticos, utensilios de plástico, etcétera.

ético que esta realidad pueda merecer, es fundamental admitir la existencia de ese fenómeno cuya relevancia trasciende el ámbito estrictamente económico.

Al trasplantarse esta modalidad de competencia basada en la diferenciación de productos a países como los de América Latina, surge una segunda diferencia importante respecto a la situación en el país de origen que se refiere a las implicaciones "creadoras" que lleva aparejadas la incorporación de nuevos productos y la diferenciación de los existentes. En efecto, cuando este proceso se desarrolla en los países avanzados, la "destrucción" de los bienes existentes y los correspondientes efectos sobre el uso de recursos productivos se ven neutralizados por la "creación" de nuevos bienes, diseños, técnicas de producción, equipos e, incluso, mecanismos de promoción comercial, actividades todas que contribuyen a mantener el dinamismo del aparato productor de bienes y servicios. Es decir, se desarrolla plenamente el proceso de "destrucción creadora" descrito por Shumpeter. Las filiales de estas corporaciones establecidas en América Latina también incorporan nuevos productos, procesos, equipos, técnica publicitaria; pero la diferencia radica, obviamente, en el hecho de que, con escasas excepciones, que no necesariamente se refieren a la publicidad, la fase "creadora" de estas actividades no se realiza localmente. [33]

Además de las evidentes repercusiones que lo anterior tiene sobre el patrón cultural, esta escasa ponderación de la fase "creadora" se proyecta sobre el plano de la utilización de los insumos locales y de la innovación tecnológica. En efecto, una parte del proceso de innovación en los productos o en los procesos de fabricación está vinculada a la búsqueda permanente, por parte de las empresas en los países de origen, de seleccionar aquella composición de insumos que minimice sus costos de producción. Ahora bien, la dotación de recursos naturales y la disponibilidad de materias primas en los países de origen no necesariamente coinciden con las de aquellos países a los que posteriormente se transfieren estos productos, lo que puede conducir a situaciones en que los nuevos productos que las filiales introducen al mercado disminuyan la utilización de materias primas locales e incre-

[33] Véanse los trabajos citados en la nota 29 y: G. K. Helleiner: "El papel de las corporaciones multinacionales en el comercio de tecnología de los países menos desarrollados", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Vol. II.

menten la importación de aquellas materias primas de que carece el país, todo lo cual se refleja, como se verá más adelante, en el fuerte déficit externo que caracteriza la industrialización de la región.

Lo anterior se vincula al problema más general de la innovación tecnológica. Es conocido el hecho de que las empresas líderes de las estructuras oligopólicas en los países de origen desempeñan un papel fundamental en el proceso de innovación tecnológica. Más aún, esta potencialidad de innovación tecnológica es uno de los factores con los que se argumenta en favor del establecimiento de estas empresas en los países de América Latina.

En realidad, lo que ocurre es que las estructuras oligopólicas efectivamente se transfieren a los países receptores, aunque, como se vio anteriormente, a un nivel inferior de eficiencia, las tasas elevadas de rentabilidad también se reproducen localmente, pero lo que no aparece es el proceso de innovación tecnológica generado localmente. Esta omisión no impide que parte de las utilidades generadas localmente se destine a la amortización de los gastos que se efectuaron en el país de origen, en las actividades de innovación tecnológica.

En suma, mientras que en los países de origen las empresas líderes de las estructuras oligopólicas generan el proceso de innovación tecnológica, en América Latina las empresas líderes de las estructuras oligopólicas locales, subsidiarias de las primeras, utilizan —y con ello amortizan— los gastos de investigación en que se incurrió algunos años antes en el respectivo país de origen.

Hasta ahora se ha señalado que, no obstante la similitud formal referente al hecho de que las ET desempeñan el papel de líderes en estructuras oligopólicas tanto en el país de origen como en los países receptores, existen diferencias fundamentales en lo que se refiere a su "eficiencia", al carácter de la modalidad de competencia basada en la diferenciación de producto, a las implicaciones que esta última tiene sobre la estructura del consumo, a la distribución del ingreso y, por último, al contraste fundamental en el proceso de innovación tecnológica y sus repercusiones sobre la política de transferencia de tecnología.

"Destrucción creadora" y desnacionalización

De acuerdo con las diferencias apuntadas, en el proceso de "destrucción creadora" que las ET lideran en los países de América Latina, el componente de "creación" pareciera tener una

ponderación sustancialmente menor que en los países de origen. Ahora bien, estas debilidades no inhiben la capacidad de las filiales para influir sobre la orientación de la expansión industrial. Esto se evidencia en el mayor crecimiento que experimentan los sectores en que ellas predominan y, simultáneamente, en el desplazamiento de que son objeto las empresas nacionales en los distintos sectores. Este desplazamiento se produce tanto por el mayor crecimiento relativo de las filiales como por la intensificación del recurso de compra de las empresas nacionales. Este proceso es similar al que tiene lugar en los países de origen, donde también las ET van adquiriendo una importancia relativa creciente en la actividad productiva.

Es un proceso de concentración al que puede también denominarse de "transnacionalización". Sin embargo, hasta ahí llega la semejanza. En efecto, al analizar las repercusiones de este proceso de concentración con "transnacionalización", surgen diferencias fundamentales.

En los países receptores, este proceso de concentración implica simultáneamente el de "desnacionalización" de la actividad productiva, lo que evidentemente no ocurre en el país de origen. Esta "desnacionalización" tiene una doble dimensión: las empresas nacionales crecen menos que las ET que producen bienes similares, pero además la producción de los bienes que se generan en los sectores "nacionales" se expanden más lentamente que la de aquellos que provienen de los sectores típicamente transnacionales. Probablemente, un fenómeno similar tiene lugar en los países de origen, pero la diferencia radica en que esta modificación en la estructura productiva y en el patrón de consumo, además de ser endógena, modifica la posición relativa de los distintos agentes económicos nacionales, mientras que en los países receptores provoca un desplazamiento de poder desde agentes económicos nacionales hacia agentes económicos cuya propiedad y dirección están en el exterior y que además aparecen con algún grado de articulación con sus respectivos gobiernos.

Más allá de las repercusiones estrictamente políticas que esto genera, hay efectos de carácter económico. En el país de origen, las empresas que lideran este proceso de concentración son al mismo tiempo factor determinante en el proceso de innovación tecnológica y representan el núcleo de mayor eficiencia productiva, lo cual se manifiesta en que sus vinculaciones comerciales con el exterior tienen saldos positivos, producen bienes de consumo masivo que configuran el patrón de consumo de una pro-

porción mayoritaria de la población y se vinculan en su expansión a un sistema financiero nacional al cual apoyan y del cual se nutren. Cuando el crecimiento del mercado interno o las condiciones del mercado externo lo aconsejan, se expande internacionalmente, garantizando el mercado de su tecnología, de los bienes de capital, de las materias primas, sin que esto altere el hecho básico de que la política y la propiedad de los activos permanecen localizadas en el país de origen.

Las modificaciones en la estructura productiva y el problema del empleo

Con frecuencia se sostiene que un factor determinante en la explicación del desempleo proviene de la utilización de técnicas intensivas en capital. Considerando que las ET utilizan técnicas más intensivas en capital que las empresas nacionales, se llegaría a la conclusión de que estas empresas desempeñan un papel negativo en lo que se refiere al empleo.

Si en lugar de considerar en términos estáticos el problema de la relación capital-trabajo, se analiza simultáneamente su evolución en el tiempo, el ritmo de crecimiento de los sectores, la estructura de los mercados y los distintos tipos de bienes, se llega a la conclusión de que el problema no reside en que las ET contribuyan menos que las nacionales al crecimiento del empleo sino en el hecho de que el modelo de industrialización que ellas lideran incluye factores estructurales que atentan contra el crecimiento del empleo.

En efecto, los sectores liderados por las transnacionales, no obstante presentar una relación capital-trabajo más elevada, por el hecho de expandirse más rápidamente, pueden contribuir en mayor medida al crecimiento del empleo que los sectores liderados por empresas nacionales. Al factor tasa de crecimiento se suma el hecho de que la relación capital-trabajo se incrementa más rápidamente en los sectores liderados por empresas nacionales que en los sectores liderados por ET. Esto se explicaría, primero, por el hecho de que el nivel inicial de la relación capital-trabajo es más bajo en los sectores nacionales y, segundo, por la estructura respectiva de los mercados. En el caso de los "nacionales" se presentan preferentemente estructuras competitivas que inducen precisamente a buscar en la "modernización" un mecanismo para enfrentar la competencia de las ET.

El mayor dinamismo de las ET implica la desnacionalización

de la industria, y la modernización de las empresas nacionales constituye un expediente al que estas últimas recurren precisamente para limitar la magnitud de la desnacionalización.

Con esta perspectiva, buscar la solución al problema del empleo sobre la base de inducir la utilización de técnicas más intensivas en mano de obra en la industria aparece como una aspiración que requiere diversas calificaciones. Las ET utilizan las técnicas que conocen y que además buscan amortizar por medio de la expansión de sus filiales. Son las técnicas que les permiten obtener las tasas de rentabilidad necesarias para alcanzar los objetivos de expansión e incremento de su participación en el mercado. Las empresas nacionales, por su parte, modernizan sus instalaciones con vistas a elevar su competitividad respecto a las ET. Limitar este proceso implica deteriorar aún más su posición relativa y acelerar la desnacionalización. Las técnicas que se utilizan se definen básicamente en el momento en que se selecciona el tipo de bienes que se desea producir. La decisión respecto a las opciones tecnológicas disponibles, por demás restringidas, se efectúa sobre la base de los criterios de racionalidad microeconómica. En el caso de las firmas nacionales, esos criterios conducen a seleccionar técnicas similares a las empleadas por las empresas que encabezan y orientan la expansión industrial. Siendo en general las ET quienes desempeñan esa función y asumen la responsabilidad de seleccionar e introducir los nuevos productos, puede concluirse que el perfil tecnológico tenderá a responder mucho más a sus objetivos de crecimiento y diversificación industrial que a la preocupación de carácter macroeconómico de garantizar la expansión del empleo a largo plazo.

En la medida en que exista un elevado grado de dinamismo, ambos objetivos son compatibles y serán precisamente las ET las que generarán los mayores incrementos de ocupación, aun utilizando técnicas cada vez más intensivas de capital. Resolver el problema del empleo sobre la base de inducir un mayor crecimiento de las firmas o sectores que utilizan técnicas poco intensivas en capital implica alterar el patrón actual de industrialización.

En efecto, si los recursos de capital necesarios para incrementar la ocupación en las empresas y sectores "modernos" se reasignaron hacia los sectores y empresas tradicionales y suponiendo, además, que éstos mantuviesen ese carácter tradicional, el crecimiento del empleo sería mucho mayor, pero eso implicaría haber adoptado previamente la opción de modificar la estructu-

ra productiva y por consiguiente el patrón de consumo y de distribución del ingreso actualmente vigentes y, adicionalmente, congelar esos sectores en su condición tecnológica presente. Pretender que en el actual modelo se expandan más rápidamente las empresas y sectores "tradicionales" y, simultáneamente, que las empresas y sectores "modernos" utilicen en lo sucesivo técnicas más intensivas en mano de obra supondría un funcionamiento interno diferente del modelo actual, una alteración en sus vinculaciones con el exterior y un cambio en las tendencias que caracterizan el funcionamiento de los sistemas económicos de los cuales provienen las empresas que han encabezado la industrialización.

El análisis anterior no invalida los esfuerzos tendientes a elevar la contribución del sector industrial a la generación de empleo, pero permite identificar las rigideces que emanan del patrón actual de industrialización, del liderazgo que en él ejercen las ET y de las tendencias que caracterizan al mercado internacional de bienes de capital.

Dinamismo de las ET, asignación de recursos y vinculación con el exterior

Las empresas y sectores en que predominan las transnacionales, por su mayor dinamismo, respaldo externo y tasas de rentabilidad más altas, tienen un atractivo mayor desde el punto de vista del sistema financiero privado. Esto favorece una canalización creciente de las fuentes locales de financiamiento hacia estas empresas y sectores líderes, y explican además el hecho de que una proporción creciente del financiamiento de estas empresas provenga de fuentes locales. [34]

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los países de origen, lo anterior no conduce a la creación de un núcleo nacional

[34] Véanse los estudios de casos nacionales incluidos en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina,*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980. Sobre el tema de empresas transnacionales y empleo, véanse: J. Somavía, R. Trajtenberg y J. G. Valdés (eds.): *Movimiento sindical y empresas transnacionales*, ILET-Editorial Nueva Imagen, México, 1979. C. V. Vaitsos: "Los problemas del empleo y las empresas transnacionales en los países en desarrollo: distorsiones y desigualdad", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina,* Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Vol. II. R. Trajtenberg: *Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia: Tendencias recientes en la internacionalización de la producción*, ILET, México, 1978.

articulado productivo-financiero con capacidad para instrumentar una asignación de recursos coherente con las necesidades y posibilidades de expansión a nivel nacional e internacional. La funcionalidad creciente de la expansión de la banca privada nacional respecto a los requerimientos de las filiales no impide que la vinculación financiera central de estas últimas se establezca con el sistema financiero con el que se articulan las matrices respectivas, que corresponde al del país de origen y al internacional.

El sector público, por su parte, no puede menos que constatar que estas empresas y sectores contribuyen a determinar el ritmo de expansión de la actividad económica. Por consiguiente, en la medida en que sus objetivos de política de crecimiento goce de una ponderación elevada, el comportamiento coherente del Estado consistirá en canalizar los recursos necesarios en infraestructura y servicios requeridos para sostener la expansión de estos sectores líderes. Es decir, el "estilo de crecimiento" inspirado en alguna medida por el liderazgo ejercido por estas empresas, contribuiría a determinar, a lo menos parcialmente, la estructura de la inversión pública. [35]

Dada la limitación en los recursos del Estado, el elevado costo de esta infraestructura y la creciente hegemonía política de los sectores urbanos, es altamente probable que esa estructura de la inversión pública relegue a un segundo plano a los rubros agrícolas que disponen de menor apoyo político interno: los alimentos básicos de consumo interno. Esto se traducirá en una insuficiencia en la oferta agrícola, de esos rubros, que tenderá a ejercer, por una parte, presiones de tipo inflacionario interno y, por otra, disminuirá la exportación y estimulará la importación de esos productos agrícolas. Los aspectos vinculados a la relación industria-agricultura se discuten, esquemáticamente, más adelante.

Lo anterior, unido a un estilo de industrialización en que las empresas líderes presentan los coeficientes de importación más

[35] J. V. Sorrouille: *Transnacionales en América Latina: El complejo automotor en Argentina*, ILET-Editorial Nueva Imagen, México, 1980. F. de Oliveira y M. A. Travolo: *Transnacionales en América Latina: El complejo automotor en Brasil*, ILET-Editorial Nueva Imagen, México, 1979. J. Fernández-Baca, F. González Vigil y F. Portocarrero: "El complejo automotor en Perú", ILET, México, noviembre de 1979 (mimeo). E. Lifschitz: "El complejo automotor en México", ILET, México, noviembre de 1979 (mimeo). W. Sarli: "El complejo automotor en Uruguay", ILET, México, noviembre de 1979 (mimeo).

elevados y un comportamiento en relación con el mercado internacional que no difiere del de las empresas tradicionales, generará un déficit comercial creciente que se verá amplificado, en la cuenta corriente, por las remesas de dividendos, intereses y regalías. En el caso de aquellos países cuyos ingresos de exportación provienen básicamente del sector minero o petrolero, se tendrán, por un cierto período, posibilidades de compensar el déficit industrial y la erosión del superávit agrícola.

La expresión más evidente de esta vinculación entre el patrón industrial y la inversión pública la constituye el sector automotor: infraestructura urbana, subsidio de combustible (importado en la mayor parte de los países de la región), desarrollo de la especulación inmobiliaria asociada al crecimiento irracional de las grandes ciudades, fuerte incidencia negativa en el sector externo, acumulación de tensiones sociales asociadas a la insuficiencia del servicio de transporte colectivo, vivienda y otros servicios sociales que compiten, en términos de inversión, con la crecientemente costosa infraestructura necesaria para la expansión de este sector. Que en una ciudad como Los Angeles, con un ingreso por habitante de los más altos de los Estados Unidos, donde prácticamente todos los hogares tienen al menos un automóvil, el hecho de que el 60% del espacio físico de la ciudad corresponda a autopistas, calles y estacionamientos, resulta comprensible, aunque sea estética y ecológicamente discutible como "calidad de vida". Sin embargo, cuando este "síndrome de Los Angeles" se reproduce en ciudades con un grado elevado de marginalidad y donde los hogares que poseen vehículo constituyen no más de un 20% del total, lo menos que puede plantearse como reacción es la necesidad de reflexionar, serena y profundamente, respecto al significado de este patrón industrial.

El déficit externo generado por este patrón industrial y el deterioro agrícola en los rubros de alimentación básica para el consumo interno, que lo acompaña, plantea la necesidad de recurrir, en proporción creciente, al endeudamiento externo y a la inversión directa del exterior, que en el corto plazo contribuye a neutralizar el déficit, pero que, a menos que se canalice en una dirección que altere sustancialmente la dinámica interna antes descrita, a largo plazo sólo logrará postergar y amplificar la magnitud del problema.

En este plano, las ET desempeñan en América Latina un papel que no tienen en el caso de los países de origen. En efecto, la posibilidad de obtener financiamiento externo y de que se incre-

mente la inversión directa, no es independiente del tratamiento que el Estado otorga a las ET ya establecidas. En consecuencia, cuando las ET se aproximan al gobierno de un país de la región, traen consigo los argumentos convencionales de la tecnología, creación de empleo, mercado internacional, pero además lo que bajo ciertas circunstancias puede ser determinante: el hecho de que una acogida favorable a las ET "legitima", desde el punto de vista de los gobiernos de origen y de los mecanismos financieros internacionales, la política económica del gobierno receptor.

Parecería que durante un cierto intervalo de tiempo este proceso se desarrolla en forma lineal: se incrementa la presencia de las ET, se acentúa el déficit externo y se expande la deuda externa. Cuando la presencia de las ET adquiere una magnitud considerable, este problema macroeconómico del déficit externo se transforma en un motivo de preocupación microeconómico para ellas, en la medida en que los gobiernos pueden adoptar algún tipo de medidas restrictivas que afectan la flexibilidad en el flujo de recursos financieros hacia el exterior. Es posible que en esa fase se tienda a observar un incremento de sus exportaciones industriales y una tendencia hacia la diversificación de las ET hacia los sectores de exportaciones agrícolas o mineros. Con esto no sólo contribuyen a mejorar su poder de negociación respecto al gobierno, sino que en alguna medida logran garantizar su capacidad de remesa al exterior y, al mismo tiempo, contribuir a mejorar la solvencia financiera del modelo en su conjunto.

Ahora interesa discutir el efecto de las consideraciones anteriores sobre el sector externo, así como las vinculaciones entre este patrón industrial y el sector agrícola.

7. EL SECTOR INDUSTRIAL Y LA FRAGILIDAD EXTERNA DE AMERICA LATINA

El carácter trunco y distorsionado del patrón industrial de América Latina, alguna de cuyas especificidades han sido previamente destacadas, se refleja con particular intensidad en el sector externo. A diferencia del papel fundamental que el sector industrial tiene en los países desarrollados, como fuente de superávit en las relaciones comerciales externas, en América Latina, constituye un factor explicativo de carácter estructural del déficit comercial externo y, por consiguiente, del requisito creciente

del endeudamiento exterior.

En esta sección se intenta analizar esta vinculación entre el patrón industrial y el déficit externo; en las secciones siguientes se formulan algunas hipótesis respecto a las repercusiones sobre el comercio exterior que derivan de la particular relación entre el sector industrial y el sector agrícola para, finalmente, estudiar la estructura sectorial a partir de la cual se genera el déficit de comercio exterior en América Latina.

En el cuadro 49 se observa que hacia 1955 el déficit externo generado en el sector industrial de América Latina (exportaciones industriales menos importaciones industriales) era del mismo orden de magnitud que el superávit que se originaba en el resto de la actividad económica, vale decir, principalmente en la actividad agrícola y, adicionalmente, en el sector minero. El déficit externo creciente generado en el sector industrial pasa de aproximadamente 5 000 millones de dólares en 1955 a 28 000 millones de dólares, 20 años después, en 1975. Hasta 1973 este déficit creciente fue compensado con un superávit creciente en el resto de las actividades económicas, pero hacia 1975 se observa que el déficit generado en el sector industrial supera en prácticamente 10 000 millones de dólares el superávit del resto de la actividad productiva. Entre 1955 y 1965 la participación relativa del déficit generado en el sector industrial en relación con el producto manufacturero experimenta una drástica disminución (del 47 al 21%), para elevarse nuevamente al 32% en 1975.

CUADRO 49. América Latina y el Caribe: déficit externo originado en el sector industrial (Millones de dólares)

	1955	*1960*	*1965*	*1973*	*1975*
1. Déficit industrial	-4 819	-6 152	-7 092	-15 761	-28 387
2. Superávit del resto	5 325	6 256	8 151	15 524	18 485
3. Balanza comercial	506	104	1 059	-237	-9 902
4. Producto manufacturero	10 301	24 519	33 615	62 943	88 498
5. Producto nacional bruto	54 577	71 495	94 529	241 079	351 935
Relación 1/4	46,8	25,1	21,1	25,0	32,1
Relación 1/5	8,8	8,6	7,5	6,5	8,1

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics* y CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina, varios años.*

La explicación de este último incremento, a partir de 1965, no está perfectamente aclarada, pero se mencionan, entre otras, las siguientes razones:

i) El rápido crecimiento industrial que se observa en el período 1965-1975 habría contribuido a elevar significativamente el coeficiente de importación, situación que en el caso del Brasil adquiere particular relevancia; [36]

ii) La muy fuerte liquidez internacional del período que estimuló el endeudamiento externo, facilitando el incremento de las importaciones, [37] y

iii) La consolidación de un patrón industrial en que, habiéndose agotado la "situación fácil", el liderazgo lo ejercen sectores industriales caracterizados por presentar un coeficiente de importaciones significativamente superior al coeficiente de exportaciones correspondientes.

Estos sectores liderados por filiales experimentan, en ese período, un ritmo de crecimiento significativamente más acentuado que el de los sectores tradicionales, caracterizados por una balanza comercial exterior más favorable. [38]

En términos de la ponderación del déficit generado por el sector industrial respecto al producto bruto, se verifica una ligera tendencia a la disminución, hasta 1973, para recuperar en 1975 un nivel similar al observado al comienzo del período. En consecuencia, el déficit anual generado por el sector industrial creció a un ritmo comparable al producto, originando un endeudamien-

[36] Entre 1965 y 1975, el coeficiente de importaciones se eleva del 6,8 al 15,1%. Véase R. Bonnelli y L. O. Façanha: "The Capital Goods Sector in Brazil: Development, Problems and Perspectives". Documento presentado en el Grupo de Trabajo de la ONUDI sobre el Sector de Bienes de Capital, Viena, octubre de 1977.

[37] Entre 1949 y 1969, las reservas mundiales se expandieron a un ritmo del 2,75% anual. Entre 1969 y 1979, la tasa de crecimiento fue del 22.7% anual, ya que las reservas pasaron de 78 mil millones de dólares a 218 mil millones. Estas cifras fueron publicadas por el Fondo Monetario Internacional, en *International Financial Statistics*, citado por P. Malair y R. Bonnelli: "The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Developments", en *World Development*, Vol. 5, 1977.

[38] F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó: *Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyección de la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, Cap. VI. J. Ross y A. Vázquez: "Industrialización y comercio exterior", en *Economía Mexicana*, No. 2, CIDE, México, 1980. J. Ayza, G. Fichet y N. González: *Integración económica y sustitución de importaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

to acumulativo que posteriormente se incrementaría, más que proporcionalmente, con la elevación de las tasas de interés. En este sentido, puede afirmarse que la particular modalidad de industrialización no sólo superó las restricciones externas vigentes en la fase inicial sino que, por el contrario, dio origen a restricciones de naturaleza aún más grave, al comprometer no sólo el nivel de consumo de un sector de la población, como ocurría al comienzo, sino también el nivel general de la actividad económica.

En esta visión de conjunto aparece como elemento positivo el hecho de que, no obstante que el déficit se incrementa a un ritmo elevado, las exportaciones de manufacturas crecen más rápidamente que las importaciones industriales. En el cuadro 50 se observa que, mientras en 1955 las exportaciones industriales representaban el 6% de las importaciones correspondientes, hacia la década del 70 esa proporción se había elevado a un nivel aproximado al 20%. Este argumento a veces se exhibe en respuesta a los ataques de inspiración neoliberal a la industrialización, como expresión de las bondades del patrón industrial seguido por la región. Sin embargo, esta tendencia favorable no debe ocultar el hecho fundamental de que el problema concreto de la política económica, y las posibilidades de crecimiento, tiene más que ver con el nivel absoluto del déficit externo que con esta tendencia que, de prolongarse, permitiría, en algunas décadas, que el sector industrial superara esta precaria condición, en lo referente al sector externo; para que esta tendencia pudiera continuar desarrollándose es preciso que el resto de la actividad productiva o, en su defecto, el financiamiento proveniente del exterior, tengan condiciones para compensar el déficit generado en el sector industrial, teniendo presente que el financiamiento externo genera una carga creciente que, a su vez, repercute sobre la expansión industrial. Es decir, la acumulación del déficit comercial generado por el sector industrial restringe paulatinamente los grados de libertad necesarios para el crecimiento futuro de ese sector, restando trascendencia a esa favorable tendencia de la relación entre exportaciones e importaciones.

Al analizar el origen del déficit generado por el sector industrial se verifica que una proporción creciente del mismo se genera en las ramas industriales que, como se ha señalado anteriormente, lideraron el crecimiento industrial, los bienes de capital, el equipo de transporte automotor y los productos químicos. En 1955, el 61% del déficit se originaba en esas ramas; en 1975,

CUADRO 50: América latina y el Caribe: déficit industrial
(Millones de dólares)

	1955	*1960*	*1965*	*1973*	*1975*
Déficit industrial	-4 819	-6 152	-7 092	-15 761	-28 38
Exportaciones industriales	302	338	694	4 494	6 47
Importaciones industriales	5 121	6 490	7 786	20 255	34 86
Relación X/M industrial	5,9	5,2	8,9	22,2	18,
Saldo comercial total	506	104	1 059	-237	-9 90

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics* y CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, varios años.

esa proporción se había elevado al 77%. La rama productora de bienes de capital más los equipos de transporte explicaban, en 1975, algo menos de los dos tercios del déficit total generado por el sector industrial. Se trata, pues, exactamente de la situación inversa a la registrada en los países desarrollados, de acuerdo con lo señalado en el capítulo I. (Véanse los cuadros 51 y 52.)

En todas las ramas consideradas se verifica la tendencia antes señalada en cuanto a que las exportaciones correspondientes representaban una proporción creciente de las importaciones (del 14 al 26% en la rama de productos químicos entre 1955 y 1975; del 1 al 9% en la industria metalmecánica y del 9 al 33% en el resto de la industria manufacturera). Es indudable, entonces, que esta expansión relativa de las exportaciones industriales es un rasgo general de la industria manufacturera, pero que el nivel absoluto alcanzado es aún notoriamente bajo.

La fuerte incidencia del déficit generado por la industria productora de bienes de capital y automotriz, cuyo origen ha sido analizado anteriormente, constituye la expresión más transparente del carácter estructural del déficit externo asociado a esta particular modalidad de industrialización.

En el caso del sector automotor, algunos estudios nacionales muestran la magnitud que esta incidencia negativa tiene para los distintos países. Los cuadros 53, 54 y 55 ilustran la situación para los tres países de mayor mercado interno de la región

CUADRO 51: América Latina: déficit comercial en el sector manufacturero (Millones de dólares)

	1955	*1960*	*1965*	*1973*	*1975*
Total	*-4 819*	*-6 152*	*-7 092*	*-15 761*	*-28 387*
	(5,9)				(18,6)
Saldo comercial					
Productos químicos	-587	-760	-1 059	-2 497	-4 125
	(13,9)				(25,7)
Maquinaria y material de transporte	-2 371	-3 332	-3 805	-9 668	-17 617
	(0,6)				(9,2)
Otros	-1 861	-2 222	-2 228	-3 596	-6 645
	(9,4)				(32,9)

Nota: Las cifras entre paréntesis representan la relación entre exportaciones e importaciones.
Fuente: Elaborado a partir de información del cuadro 25 del documento citado en el cuadro 35.

CUADRO 52: América Latina: estructura sectorial del déficit del sector manufacturero (Porcentajes)

	1955	*1960*	*1965*	*1973*	*1975*
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Productos químicos	12,2	12,4	14,9	15,8	14,5
Maquinaria y equipo de transporte	49,2	54,2	53,6	61,3	62,1
Otros	38,6	36,1	31,4	22,8	23,4

Fuente: Elaborado a partir de información del cuadro 25 del documento citado en el cuadro 35.

CUADRO 53. Argentina: presencia de la industria automotriz en el balance de pagos (1959 a 1975) (Millones de dólares)

	Total			*Industria automotriz*		
	1959-1964	*1965-1970*	*1971-1975*	*1959-1964*	*1965-1970*	*1971-1975*
Mercancías						
Exportaciones	7 035,9	9 298,7	14 311,3	2,3	43,2	401,4
Importaciones	7 107,8	7 854,2	14 276,7	520,4	379,8	638,8
Regalías		318,9	335,4	22,7	52,2	55,5
Utilidades	221,1	465,9	23 6,0	108,8	203,3	0,5
Intereses	219,2	684,3	512,2			150,0
Inversión directa	458,7	102,4	41,0	106,0	72,5	25,4

Fuente: Juan Sourrouille, *"El complejo automotor en Argentina"*, ILET-Nueva Imagen, 1980, p. 191.

—Argentina, Brasil y México— donde se verifica que, con diferencias que tienen que ver con el grado de integración nacional y la política promocional gubernamental referente a las exportaciones automotrices, el cuadro general es básicamente similar.

En el caso del Brasil, sin embargo, la tendencia parecería modificarse a partir de 1975. Debido a la reestructuración mundial del sector automotor a que se hace referencia en el capítulo IV, es posible que los países mayores de la región, Brasil a partir de 1975 y México en la década del ochenta, incrementen significativamente sus exportaciones en ese sector.

La distinción entre el comportamiento relativamente más favorable de las ramas industriales tradicionales respecto al sector externo aparece nítidamente reflejada en estudios efectuados en México, donde, como se observa en el cuadro 56, las ramas maduras (en este caso a diferencia de los cuadros 51 y 52, la industria manufacturera incluye a la industria alimenticia) presentan un superávit y las denominadas "ramas intermedias" (inclu-

CUADRO 54: Brasil: industrias terminales de automóviles, participación de las entradas y salidas de divisas del sector (terminales) en el déficit del balance de pagos (1974)

Item	*1974 (dólares)*
1. Salidas	(-) 355 377 030
1.1 Importaciones	(-) 307 604 113
1.2 Remesas totales (a)	(-) 47 772 917
2. Ingresos	(+) 240 969 982
2.1 Exportaciones	(+) 202 394 520
2.2 Inversiones	(+) 38 575 462
3. Saldo (2 - 1)	(-) 114 407 048
Déficit del balance de pagos del país	936 000 000
% (saldos terminales déficit balance de pagos)	12,2%

a) Las remesas totales se refieren a utilidades y dividendos e importación de tecnología.
Fuente: Francisco de Oliveira y María Angélica Travolo: *El complejo automotor en Brasil,* ILET-Editorial Nueva Imagen, 1979, p. 160.

ye los productos químicos) y las ramas "nuevas" (bienes de capital y automotriz), presentan un déficit significativo y creciente. El déficit de las "nuevas" representa aproximadamente dos tercios del déficit industrial total del sector manufacturero.

La clara asimetría entre esta situación y la que se observa en los países desarrollados, donde las ramas industriales maduras generan déficit y las "nuevas" superávit, adquiere un carácter "perverso" en la medida en que las ramas "nuevas" de América Latina, que son las que lideran el modelo industrial y que, en realidad, de "nuevas" no tienen demasido, presentan ese carácter trunco y distorsionado, previamente analizado, y las llamadas "maduras" están crecientemente expuestas, al igual que en

CUADRO 55: México: participación de la industria automotriz en el comercio exterior (Millones de dólares)

Concepto	*Año*	*Total*	*Industria automotriz*	*Participación*
Exportaciones				
	1977	4 181,1	237,6	5,7
	1978	5 808,1	338,5	5,8
	1979	8 555,5	360,3	4,2
Importaciones				
	1977	5 587,8	664,3	11,9
	1978	8 151,7	924,7	11,3
	1979	11 997,4	1 352,6	11,3
Déficit				
	1977	1 406,7	426,7	30,3
	1978	2 343,6	586,2	25,0
	1979	3 441,9	992,3	28,8

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto; Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática; Dirección General de Estadística; Banco de México, S.A., y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Información y Estadística.

los países avanzados, a la competencia internacional proveniente de los países semi-industrializados de Asia; y, esta situación tiende a intensificarse tanto con la modernización de esos sectores en los países avanzados, como con la continuación del proceso de industrialización en nuevos países subdesarrollados.

Hasta ahora se ha hecho referencia al impacto directo negativo que el sector industrial ejerce sobre el comercio exterior. Sin embargo, tratándose del sector líder, sus deformaciones deberán necesariamente influir sobre otras actividades productivas y particularmente sobre el sector agrícola, tema que se aborda en el punto siguiente.

En síntesis, el carácter estructural del déficit generado en el sector industrial estaría asociado, entre otros, a los fenómenos siguientes:

i) La irracionalidad de las estructuras productivas, particularmente en los sectores oligopólicos, generadas al amparo del

CUADRO 56: México: balanzas comerciales de las ramas nuevas, intermedias y maduras[a] (Millones de pesos de 1960)

	1950-1952	*1959-1961*	*1969-1971*	*1974-1976*
Ramas maduras	510,3	732,6	824,3	2 538,9
	(1,7)	(1,6)	(0,9)	(2,3)
Ramas intermedias	-2 136,6	-3 128,2	-4 546,3	-8 368,7
	(28,3)	(-17,6)	(-9,7)	(-12,2)
Ramas nuevas	-5 230,1	-6 952,4	-9 592,8	-13 907,9
	(-122,6)	(-74,1)	(-31,7)	(-30,0)
Total	-6 856,4	-9 348,0	-13 314,8	-19 737,7
	(-16,4)	(-12,8)	(-8,1)	(-8,7)

[a]Las cifras entre paréntesis se refieren a las balanzas comerciales como porcentaje de la producción bruta de las ramas respectivas.
Fuente: J. Ross y A. Vázquez: "Industrialización y comercio exterior, 1950-1977", en *Economía mexicana*, CIDE, México, 1980.

"proteccionismo frívolo" y del precario liderazgo del empresariado industrial nacional, que conspiran contra la elevación significativa y durable del coeficiente de exportación e inhiben el proceso de integración de la matriz interna de relaciones interindustriales (automotriz, farmacia, cosmética, alimentos);

ii) Las tasas relativamente elevadas de rentabilidad en el mercado interno, favorecidas por la protección elevada, desestimulan las iniciativas de exportación;

iii) El rezago de la industria de bienes de capital, explicado por un conjunto de factores que se vinculan a la particular modalidad de industrialización vigente en los distintos países de la región;

iv) El factor institucional asociado al liderazgo ejercido por empresas que, en sus países de origen, constituyen el núcleo central de sustentación del superávit comercial del sector manufacturero respectivo. Sin perjuicio de que en determinadas ramas, países y períodos puedan generar un superávit comercial favorable hacia América Latina, el resultado general será de magnitud similar pero de signo contrario al superávit comercial manufacturero que generan en los flujos entre sus países de origen y América Latina; y

v) La continua e inevitable erosión de la competitividad, respecto a los productos exportados por el sudeste asiático y, en general, por los países en los que el costo de la mano de obra, por razones históricas, tiende a ser significativamente más bajo que en América Latina. Este fenómeno adquiere particular relevancia en los períodos de lento crecimiento de la economía internacional y afecta principalmente al sector textil, vestuario y calzado.

8. ALGUNAS HIPOTESIS SOBRE LA RELACION INDUSTRIA-AGRICULTURA Y SU EFECTO SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR

Como el título explícitamente lo señala, en esta sección se formulan algunas hipótesis de trabajo, que en algunos casos merecerían, en rigor, el calificativo de "intuiciones", respecto a la especificidad de la relación industria-agricultura en América Latina. En primer término, se discute la asimetría que en diversos aspectos se observa entre las situaciones de los productores agrícolas de los rubros básicos de consumo para mercado interno en América Latina y en los países avanzados. Posteriormente y a partir de esta consideración, se analiza empíricamente el efecto en la balanza comercial de la particular vinculación industria-agricultura en América Latina.

En los capítulos I y II se mencionaban dos características de la agricultura en los países avanzados y en el sudeste asiático que contrastan fuertemente con la situación prevaleciente de América Latina: la fuerte protección de que es objeto, tanto respecto a las importaciones como por la vía de precios y subsidios, y el muy rápido crecimiento de la productividad. La convergencia de estas dos características, que desmienten la frecuente afirmación de inspiración neoclásica que asocia en forma simplista protección e ineficiencia, constituye una expresión parcial de una profunda asimetría entre la relación agricultura-industria en los países avanzados y la que se verifica en América Latina.

El sector de agricultores en los países avanzados ha retenido una cuota no despreciable de poder político. Esto parece verificarse tanto en las sociedades que recorrieron la "vía democrática de modernización" como en aquellas en que la modernización llegó desde arriba, por la vía autoritaria:

> La primera de estas vías combinó el capitalismo y la democracia parlamentaria después de una serie de revoluciones: la Revolución

Puritana, la Revolución Francesa y la Guerra Civil norteamericana. La he denominado "vía de la revolución burguesa" y ha sido recorrida —en distintos momentos y con sociedades muy diferentes en el punto de partida— por Inglaterra, Francia y los Estados Unidos. [39]

El segundo camino también fue capitalista, pero —a falta de grandes impulsos revolucionarios— pasó por formas políticas reaccionarias para culminar en el fascismo. Debe subrayarse que, mediante una revolución desde arriba, la industria se las arregló para crecer y florecer en Alemania y el Japón.[40]

La gravitación política de los agricultores de los países avanzados se constata tanto en Europa, a través de los acuerdos sobre productos agrícolas del Mercado Común Europeo, como en Japón, donde —a pesar de que la población agrícola representa el 12% del total— constituye una fuerza electoral significativa en el partido del gobierno (27%), y en los Estados Unidos, donde los distintos *lobbies* de productos agrícolas ejercen una reconocida influencia en el diseño de la política económica que les afecta. Este poder político tiene expresiones variadas a través de organizaciones masivas formadas por propietarios agrícolas individuales o pequeñas empresas. En el caso de América Latina, la parte de la agricultura que ha retenido una cuota de poder político es la orientada a la exportación, tanto en los cultivos tradicionales como en los cultivos "modernos" introducidos recientemente (soya, frutas y, en algunos países, ganado), es decir, las empresas agrícolas "modernas". Por otra parte, la franja "moderna" de agricultura destinada a satisfacer los requerimientos alimenticios del mercado interno está, en general, asociada a incursiones del capital urbano en el agro, y corresponde, preferentemente, a productos alimenticios de incorporación parcial y reciente al patrón alimenticio local. En consecuencia, el contraste tal vez más acentuado se plantea entre el escaso poder político de los agricultores latinoamericanos asociados a la producción de alimentos básicos para el mercado interno y la gravitación que los productores de alimentos para el mercado interno de los países avanzados ejercen sobre sus respectivos go-

[39] B. Moore: *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Beacon Press, 1970, p. 413. Sobre este tema, han sido valiosa fuente de reflexión los intercambios de puntos de vista con A. Schejtman.

[40] B. Moore: *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Beacon Press, 1970, p. 413.

biernos. En los países desarrollados, el sector más importante de los agricultores está, precisamente, asociado a la producción de alimentos para el mercado interno, lo cual marca una diferencia adicional importante con la situación prevaleciente en la mayor parte de los países de América Latina.

Mientras que en los países avanzados la fuente principal de generación de divisas son las exportaciones industriales y, caricaturizando, las exportaciones de bienes de capital, con las cuales se adquieren los insumos agrícolas, mineros y energéticos de que esos países carecen, en el caso de América Latina ha sido precisamente la agricultura la que ha tenido la responsabilidad de generar las divisas requeridas para la importación de los bienes de capital y los insumos intermedios requeridos por la precaria industrialización local. En consecuencia, en la industria de los países avanzados, el costo interno de los alimentos constituye un factor importante para determinar su competitividad internacional y, por consiguiente, la generación de divisas. Desde este punto de vista, podría pensarse que deberían haber favorecido la libre importación de alimentos desde los países de menor costo de producción. Sin embargo, se ha destacado, precisamente, la elevada protección que caracteriza a ese sector. Esto se explicaría, entonces, en primer lugar, por la cuota de poder político a que se hacía antes referencia y por la convicción, explicitada en diversos casos específicos, en el sentido de que la autosuficiencia alimentaria representa un objetivo político significativo para los gobiernos de los países avanzados. El caso más evidente en ese sentido es el del Japón, donde se ha buscado, a un costo económico elevado, la autosuficiencia en arroz, permitiéndose en cambio, grados distintos de dependencia respecto a las importaciones en rubros no básicos.[41] En términos similares debe entenderse la política europea en materia de productos agrícolas.[42]

[41] El grado de autosuficiencia del Japón en algunos rubros básicos era, en 1972, el siguiente: arroz, 100%; vegetales, 99%; frutas, 81%; huevos, 98%; carne (excluido pescado), 81%; leche y lácteos, 86%. Para 1985, las metas de autosuficiencia eran: vegetales, 100%; frutas, 84%; huevos, 100%; carne, 86%; leche y lácteos, 94%. Véase: K. Kojima: *Japan and a New World Economic Order*, Croom Helm, Londres, 1977. Una reveladora discusión sobre la "autosuficiencia" en Japón aparece en: S. Okita: "Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects", en *Foreign Affairs*, 1980.

[42] A. Schejtman: *Economía campesina y agricultura empresarial: Tipos de productores del agro mexicano*, Siglo XXI, México, 1982. R. Vigorito: "La transna-

En el marco de estas restricciones, de carácter político, la única vía abierta era el incremento sostenido de la productividad agrícola, a modo de compatibilizar tanto el interés de los agricultores, como el requisito de competitividad de la industria. Adicionalmente, en el caso de los países avanzados, el proceso de migración rural-urbana se desarrolló en forma paulatina, lo que, unido al bajo crecimiento de la población, inducía a la cúpula industrial a estimular, a través de la elevación de la productividad en la agricultura, la posibilidad de importación de mano de obra del campo. La tendencia al agotamiento y encarecimiento de esa fuente de mano de obra y la intensificación de la competencia internacional conducía, por otra parte, a favorecer una elevación de la productividad dentro del propio sector industrial.

En el caso de América Latina la perspectiva es diferente: por las razones antes señaladas la competitividad internacional no ha desempeñado una función importante en la orientación industrial local. Este hecho, unido a la precaria gravitación política de los agricultores orientados a la producción para el mercado interno y a la abundante marginalidad urbana, permitió a la industria imponer condiciones particularmente favorables para ella: i) reducción del costo de los insumos y equipos importados, a través de la sobrevaluación de la moneda; ii) abaratamiento de los alimentos localmente producidos, vía precios relativos; iii) conservación de salarios bajos, y iv) elevación significativa, por sobre los niveles del mercado internacional, de los precios de los productos manufacturados internamente.

Todo lo anterior se reforzaba con los subsidios obtenidos a través de los servicios públicos cuya expansión respondía a los requerimientos del patrón de industrialización adoptado (energía, transporte, comunicación).

El liderazgo ejercido por un débil empresariado industrial nacional, factor explicativo principal de la presencia dominante de las filiales de ET y la frecuente vigencia de regímenes políticos autoritarios, tal vez fundamente la escasa ponderación asignada al objetivo de la autosuficiencia alimentaria, inclusive en lo que se refiere a los alimentos básicos. Obviamente, en el caso de países como la Argentina y el Uruguay, donde los rubros de ex-

cionalización agrícola en América Latina", ILET, México, marzo de 1981 (mimeo). T. Peñaloza: "El proteccionismo agrícola en la CEG", en *Comercio Exterior*, México, abril de 1981.

portación coincidían con consumos básicos del mercado interno, la situación se plantea en forma diferente. [43]

En los países desarrollados, el proceso de modernización de la agricultura de los últimos 30 años, ha implicado, en términos generales, la adopción del patrón alimentario de consumo, distribución, transformación y producción agrícola prevaleciente en los Estados Unidos, al igual que lo ocurrido en otros sectores industriales. La autonomía tecnológica relativa de los distintos países desarrollados, unida a la característica retroalimentación entre industria y agricultura, ha permitido una relativa adaptación de este patrón a las condiciones locales. Es así que mientras que en el caso de los Estados Unidos la baja densidad de población agrícola favorece la "tractorización", la mínima disponibilidad de tierra cultivable en el Japón conduce a la "quimiquización". Al margen de especificidades que pueden no ser menores, el patrón general se caracteriza por una ponderación elevada en la dieta alimenticia de las proteínas de origen animal, la estandarización, diversificación y diferenciación de los productos alimentarios elaborados, la introducción de las cadenas de grandes almacenes como medio privilegiado de distribución, la introducción de procesos tales como la deshidratación, conservación y leofilización, a nivel de la fase de transformación y la mecanización, quimiquización, desarrollos genéticos animales y vegetales y técnicas elaboradas de riego y tratamientos de suelos a nivel de la producción. Este patrón es funcional a sociedades caracterizadas por el consumo, la producción y la comunicación de masas, con necesidades básicas satisfechas, con acceso a energía barata y escasa disponibilidad en algunos casos de mano de obra y en otros, de tierra; en suma, un conjunto de desafíos que han sido exitosamente enfrentados por una industria ávida de mercados y expuesta a una competencia internacional creciente.

Este patrón alimentario propio de situaciones en que las necesidades básicas han sido satisfechas se incorpora en América Latina, en forma parcial y localizada, dejando en evidencia las disfuncionalidades con las carencias y potencialidades locales, pero marcando la línea de penetración que orienta la "modernización" de la agricultura: en determinados países se desarrolla la ganadería para exportación, se desplazan granos para el consumo

[43] A. C. Díaz: *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970.

humano hacia el consumo animal, se desarrolla la industria de alimento para ganado, se establecen industrias de exportación de frutas y hortalizas y las industrias de productos diferenciados para el mercado interno en la línea de lácteos, cereales, carnes, aceites, etcétera. [44]

La modernización recorre preferentemente aquellas vertientes asociadas a las tasas de rentabilidad privada más altas, que corresponden principalmente a los rubros de exportación y a los productos "nuevos" para el mercado interno, principalmente urbano, sin perjuicio de que muchos de ellos se conviertan en productos de consumo masivo gracias a la gran capilaridad de los sistemas de distribución que los caracterizan y a la gran efectividad de la publicidad que los promueve. [45]

Un rasgo fundamental que caracteriza a la estructura productiva del agro es su gran heterogeneidad que, en términos generales, es una consecuencia tanto de la peculiaridad de las relaciones de este sector con la industria como de las formas en que la "modernización" capitalista ha ido penetrando en el agro latinoamericano. Con pocas excepciones, su impacto ha sido fuertemente polarizador, en el sentido de haber ido aumentando las distancias en materia de tecnología y productividad entre el sector campesino y el sector empresarial moderno, no sólo por los avances logrados en este último, sino por el desplazamiento de los primeros hacia áreas crecientemente marginales. El gasto público en materia de infraestructura, así como de subvenciones y créditos, ha tenido también, en general, un sesgo hacia la agricultura empresarial moderna, contribuyendo a acentuar los procesos generados por la propia penetración del capitalismo en el agro.

El agro, por lo tanto, tendría, simplificando, dos áreas que, de acuerdo con su dinamismo, con sus relaciones con la industria y con sus relaciones con la política pública mostrarían resultados claramente diferenciables: una estaría conformada por la agricultura campesina, en áreas de temporal y dedicada a productos del mercado interno, y otra por los empresarios moder-

[44] R. Vigorito y B. Suárez: "Capital extranjero y complejos agroalimentarios en América Latina: Historia y estrategias", ILET, México, marzo de 1981 (mimeo). R. Vigorito: "La transnacionalización agrícola en América Latina", ILET, México, marzo de 1981 (mimeo). (En los dos trabajos precedentes aparece una extensa bibliografía sobre trabajos sectoriales realizados en los últimos años en América Latina.)

[45] Véase la nota 42.

nos, en áreas de riego, dedicadas a productos de exportación o a productos de alta elasticidad de demanda en el mercado interno. La "asimetría" se refiere fundamentalmente a las relaciones del sector campesino con el resto de la economía y en particular con el sector industrial. Lo anterior conduce a destacar que, en casi todos los países en que la población agrícola supera al 30% de la población total, la llamada "crisis agrícola" es, en rigor, una especie de "crisis del sector campesino".

El rápido proceso de urbanización de América Latina en los últimos 30 años se tradujo, como no podía ser de otra manera, en un incremento significativo de la demanda de excedentes alimentarios generados por la agricultura local. El deterioro de los precios relativos de los productos agrícolas básicos, la ostensible concentración de las inversiones en la infraestructura urbana-automotriz y, en aquella parte de la agricultura dedicada a los cultivos de exportación o a los rubros "nuevos" y, en ciertos países, al agotamiento de la frontera agrícola y la depredación de la tierra, debía conducir a un drástico crecimiento de las importaciones de alimentos y, posiblemente, a un deterioro del balance del comercio exterior de la agricultura latinoamericana.

Es perfectamente posible que el crecimiento de las importaciones alimentarias tienda a superar el ritmo de incremento de la demanda de los países desarrollados por los productos agrícolas regionales. Es un lugar común sostener que la heterogeneidad de los países de la región es suficientemente acentuada como para desvirtuar el uso de la categoría "latinoamericana". Y esta apreciación resultaría particularmente válida en el caso de la agricultura: las diferencias de clima, suelos, densidad poblacional, ubicación geográfica, existencia de culturas prehispánicas, son algunos de una larga lista de factores de diferenciación. Esta diversidad se superpone, sin embargo, con tendencias comunes, tales como la rápida y reciente urbanización, el débil liderazgo industrial nacional, la incorporación del patrón alimentario "moderno" y la penetración parcial del capitalismo en el campo. La realidad sería, entonces, la resultante de la superposición de estas tendencias comunes con los factores de diferenciación. En la medida en que predominen las primeras podrán verificarse algunas tendencias generales para la región. De las consideraciones anteriores se desprende que podría esperarse, no obstante las especificidades nacionales, una situación de creciente deterioro del comercio exterior de la agricultura de los distintos países latinoamericanos y, en particular, de los industrialmente

más avanzados, que vendría a reforzar, en términos negativos, la precaria situación antes descrita para los efectos externos del sector industrial. Esto es lo que se intenta analizar empíricamente a continuación.

En el cuadro 57 y para un conjunto seleccionado de países se presentan algunos indicadores referentes a la productividad por hectárea en el rubro de cereales, así como al grado de "quimiquización", medido a través de la utilización de nitrógeno por hectárea, al grado de "tractorización" medido a través del número de tractores por 1 000 personas ocupadas en la agricultura, la densidad de la ocupación agraria y la participación de la población activa de la agricultura en la población activa total. Se incluyen tres países capitalistas avanzados (los Estados Unidos, fuente de inspiración del patrón alimentario, y los Países Bajos y el Japón, países industrialmente avanzados que presentan niveles muy elevados de productividad agrícola), un país socialista (Bulgaria, que parecería poseer un grado elevado de "modernización" en la agricultura) y tres de América Latina (Argentina, Brasil y México, los países industrialmente más avanzados).

Se verifica, en primer lugar, que la productividad de los países avanzados es significativamente mayor, inclusive que la del productor agrícola más eficiente en cereales de América Latina, que es la Argentina. Dentro del grupo de países avanzados se identifican la vía de la "tractorización" (seguida por el país que cuenta con mayor disponibilidad de tierra por hombre ocupado, los Estados Unidos) y la vía de la "quimiquización" (adoptada por países con una disponibilidad de tierra por hombre relativamente más baja, como los Países Bajos y el Japón).

Al comparar las situaciones del Japón y de la Argentina, que presentan grados similares de participación de la población ocupada en la agricultura respecto a la población total y grados similares de "tractorización", aun cuando la densidad de población en agricultura es 30 veces mayor en el Japón que en la Argentina, se advierte que la diferencia fundamental radica en el grado de "quimiquización". Dicho grado resulta 100 veces mayor en el Japón que en la Argentina y la productividad es casi tres veces mayor en el Japón. Es posible que entre los múltiples factores explicativos de estos contrastes, incida con alguna ponderación, además de la calidad de los suelos, la diferencia entre el carácter pequeño de las propiedades agrícolas en el Japón y las grandes propiedades que caracterizan la situación en la Argentina, en la medida en que, por lo general, la intensidad de explota-

CUADRO 57: Indicadores que sugieren "vías tipo" en el ámbito agrícola

País	*PEA agr. PEA total 1979*	*Superficie laborable PEA agr.*	*1978 Tractores 1 000 PEA agr.*	*Fertilizantes nitrogenados (kg/ha)*	*Cereales (kg/ha)*
Estados Unidos	2,3	81,3	1 876	54,4	4 402
Países Bajos	5,6	2,7	542	515,8	5 415
Japón	11,8	0,6	142	146,4	5 880
Bulgaria	34,4	2,4	39	87,7	3 660
Argentina	13,3	18,3	145	1,4	2 276
México	36,9	3,0	22	32,4	1 686
Brasil	38,9	2,2	20	17,4	1 303

Fuente: Elaborado por A. Shejtman sobre la base de: FAO, *Anuario de producción*, vol. 33, cuadros 1, 3 y 109, 1979, y *Anuario de fertilizantes*, vol. 29, cuadro 71, 1979.

ción por hectárea tiende a moverse en sentido inverso al tamaño de las propiedades.

Al comparar los casos de Bulgaria, por una parte, y los de México y Brasil, por la otra, que presentan una participación similar de la población activa de la agricultura respecto a la población total y, además, una densidad de población, en relación con la superficie agrícola comparable, se verifica que el grado de "tractorización", y sobre todo el grado de "quimiquización", es significativamente más elevado en el país europeo, alcanzándose rendimientos que algo más que duplican los obtenidos en los dos países latinoamericanos.

Con todas las calificaciones y reservas que merecen las comparaciones basadas en estos indicadores, queda en evidencia el enorme potencial de incremento de la producción agrícola de América Latina, asociado a un proceso de "modernización" que deberá adecuarse a las condiciones de cada país y de cada cultivo. Sin embargo, para que esta "modernización" resulte funcional a las carencias y potencialidades de los países de la región, deberá concebirse e instrumentarse a partir de criterios endógenos capaces de incorporar las peculiaridades político-institucionales, a las que debe atribuirse, como se ha mostrado anteriormente, una relevancia particular. La situación que se observa en los países avanzados refleja la gravitación política que el interés de los agricultores proyecta sobre la acción pública y, complementariamente, la lucidez con que el liderazgo industrial de esos países asume la relevancia del papel de la agricultura.

Para ilustrar la acción pública en los países avanzados en relación con la agricultura, en el cuadro 58 se muestra la relevancia de los subsidios que en distintos países y regiones desarrollados se otorgan al sector agrícola. Se observa que los precios fijados para los productores locales son significativamente más altos que los precios internacionales, lo que se traduce en una transferencia importante de recursos a los productores locales. En el caso del Japón, por ejemplo, el precio pagado a los productores locales de arroz, sería un 92% más alto que el precio internacional, lo que se traduciría en una transferencia de recursos de aproximadamente 7 500 millones de dólares. Este sobreprecio pagado a los productores se transfiere en una proporción elevada a los consumidores, como se aprecia en la parte inferior del cuadro, que son, en definitiva, quienes financian en una proporción elevada la protección a la agricultura local. En el caso específico del Japón, los consumidores de arroz estarían pagando un sobrepre-

CUADRO 58: Intervención del Estado en la agricultura de los países desarrollados: subsidios al productor y al consumidor (1972-1973)

País	*Subsidios al productor*			*Subsidios al consumidor*		
	Trigo	*Maíz, arroz, cebada*	*Productos lácteos*	*Trigo*	*Maíz, arroz, cebada*	*Productos lácteos*
			Millones de dólares			
Australia	75,1	-15,1	263,4	-33,0	15,1	-206,8
Canadá	81,9	8,4	727,2	-67,0	-11,7	-427,7
Comisión Económica para Europa	-1 635,6	58,2	3 579,0	-1 319,0	-85,1	2 806,5
Estados Unidos	251,9	525,9	4 401,8	42,2	15,3	-1 499,3
Japón	45,2	7 491,5	201,4	-310,3	-423,2	-160,1
			Porcentaje			
Australia	17,2	-8,5	46,5	-15,6	14,2	-53,1
Canadá	11,8	10,8	72,6	-16,9	-0,5	-45,0
Comisión Económica para Europa	-36,4	4,6	33,0	-32,4	-3,9	-27,1
Estados Unidos	6,7	5,8	49,7	1,2	0,1	-16,5
Japón	78,2	92,1	17,1	-52,5	-77,4	-14,0

Fuente: FAO, 1975. Citado en "La transnacionalización agrícola en América Latina", R. Vigorito, ILET, marzo de 1981, p. 51.

cio del 77% respecto al que prevalecería en la alternativa de libre importación. Siendo el arroz un elemento básico de alimentación en la dieta local, debe necesariamente repercutir sobre el nivel de salarios industriales, los que a su vez inciden en la competitividad de las exportaciones manufactureras con las cuales ese país financia la importación de la casi totalidad de los recursos naturales de que carece. Para compatibilizar la protección de la agricultura con la competitividad de la industria, surge como alternativa principal la elevación de la productividad, tanto a nivel de la agricultura como del sector manufacturero, lo que se ha demostrado empíricamente en el capítulo I. La misma apreciación vale, con diferencias de intensidad, para el resto de los países avanzados y, muy particularmente, para el Mercado Común Europeo.

La marcada asimetría con que aparece la relación agricultura-industria en América Latina, respecto a lo que ocurre en los países avanzados, podría conducir, de acuerdo con la argumentación antes expuesta, a que se verificase una erosión relativa del aporte comercial externo del sector agrícola. En el cuadro 59 se analiza el peso relativo del saldo comercial generado por la agricultura respecto al producto nacional bruto de los países de la región. Se constata una disminución sistemática de esa proporción, que en 1963 era de un 4,5% y que en 1975 se redujo prácticamente a la mitad (2,4%). Es interesante destacar, sin embargo, que esta disminución se origina principalmente en los países industrialmente más avanzados de la región, en los países más grandes y en alguno de los de tamaño intermedio. Son estos países, precisamente, aquéllos en los cuales la interacción industria-agricultura adquiere mayor relevancia. En el caso de la Argentina, se observa una disminución del 8 al 3%, en el del Brasil del 5 al 4% y, en el de México, de algo más del 2% a una situación de ausencia de excedente agrícola externo en 1975. Entre los países de tamaño mediano, se aprecia un drástico deterioro en el Perú, donde en 1963 el sector agrícola generaba un superávit equivalente al 7% del PNB, reducido prácticamente al 0% en 1975. En el Uruguay esta relación disminuye del 8% en 1963 al 5% en 1975.

En claro contraste con esta tendencia general (a pesar de las evidentes diferencias nacionales respecto a la significación y contenido de la actividad agrícola en cada uno de estos países) se observa que en el caso de los Estados Unidos, en el mismo período, el sector agrícola genera un superávit que representa una propor-

ción creciente del producto nacional respectivo, y que en 1975 alcanza un orden de magnitud del 1%, en contraste con el 2% observado para el conjunto de la América Latina.

Para visualizar más claramente la incidencia que esta erosión de la competitividad agrícola de América Latina tiene respecto al sector externo, en el cuadro 60 se compara el excedente del sector agrícola con las importaciones totales, relación que constituye una "proxy" del aporte del sector agrícola al financiamiento de las importaciones de los otros sectores de la actividad económica: en 1963, el sector agrícola generaba un superávit que equivalía a un 44% de las importaciones totales; en 1975 esta proporción se había reducido al 19%. En el caso de los países industrialmente más avanzados de la región, en 1963 el superávit agrícola equivalía a un 70% de las importaciones totales, proporción que se había reducido al 25% en 1975. Esta misma tendencia se verifica para la mayor parte de los países de la región.

En abierto contraste con esta tendencia general, se observa que en el caso de Estados Unidos el superávit del sector agrícola, que en 1963 representaba el 2% de las importaciones totales, se eleva en 1975 al 13%, lo que equivale, aproximadamente, a los dos tercios de la proporción registrada en América Latina.

Lo anterior adquiere gravedad en la medida en que el sector industrial experimenta, como se ha señalado anteriormente, un incremento significativo del déficit correspondiente.

Uno de los componentes principales de este deterioro comercial del sector agrícola latinoamericano reside en los cereales, que en la mayor parte de los países tienen suma importancia en la dieta básica (trigo, arroz, maíz, cebada, centeno y avena).

En el cuadro 61 se observa que entre 1965 y 1975 el balance de cereales pasa de un superávit de seis millones de toneladas a un déficit de cuatro millones. Esta caída neta de 10 millones de toneladas es la resultante de un deterioro en casi todos los países del área, siendo, tal vez, el caso más notable el de México, que pasa de un superávit de casi dos millones en 1965, a un déficit de algo menos de cuatro millones en 1975. La Argentina es, prácticamente, el único exportador de la región (el superávit del Uruguay es de reducida dimensión). El resto de América Latina pasa de un déficit de cuatro millones de toneladas en 1965 a un déficit de 12 millones en 1975. Aun haciendo abstracción del efecto "precio", que para el futuro puede ser negativo y de significación creciente, el impacto político de esta fuerte subordinación respecto al exterior en un componente importante de la dieta bá-

CUADRO 59: América Latina: relación del saldo comercial de los productos agrícolas respecto al PIB (Porcentajes)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Países grandes	*5,1*	*4,4*	*4,8*	*4,5*	*3,8*	*3,5*	*3,7*	*3,5*	*3,1*	*3,4*	*3,6*	*2,9*	*2,4*			
Argentina	8,3	6,9	6,7	7,5	6,8	5,6	5,3	5,5	5,0	5,0	5,7	4,7	3,2			
Brasil	4,9	4,2	5,1	4,6	3,6	3,9	4,0	4,0	3,3	4,0	4,3	3,9	3,6	3,9	4,5	
México	2,4	2,4	2,5	2,0	1,8	1,6	2,1	1,4	1,4	1,4	0,9	(-)	0,1	0,1	0,8	0,6
Países medianos	*1,7*	*2,1*	*1,8*	*0,6*	*0,6*	*1,2*	*0,8*	*1,1*	*0,6*	*0,5*	*0,6*	*(0,2)*	*0,4*	*0,5*	*0,8*	
Chile	(3,1)	(2,4)	(2,3)	(2,3)	(1,9)	(1,9)	(2,1)	(1,7)	(1,5)	(2,0)	(2,6)	(5,3)	(2,3)	(2,7)	(0,7)	
Colombia	6,2	6,1	5,6	5,3	5,9	8,0	6,1	7,3	5,7	6,4	6,5	6,0	7,1	7,3	8,3	9,8
Perú	7,3	7,6	5,6	0,4	0,2	0,5	0,2	0,8	0,4	0,3	1,0	0,4	(0,1)	0,3	0,8	0,3
Uruguay	7,8	6,3	7,3	7,6	6,6	8,4	8,1	5,4	5,0	5,5	5,4	3,9	4,7	6,3	5,9	4,8
Venezuela	(1,3)	(1,9)	(1,8)	(1,4)	(1,6)	(1,7)	(1,6)	(1,4)	(1,4)	(1,4)	(2,0)	(1,5)	(2,2)	(2,3)	(3,4)	(3,1)
Países pequeños[a]	8,8	8,5	8,5	8,1	7,6	7,7	7,3	7,3	6,9	8,2	7,2	6,9	7,5	7,7		
Costa Rica	14,6	15,3	12,8	13,6	13,2	13,6	14,8	15,0	11,7	14,5	13,9	14,9	14,8	14,6	17,5	14,3
El Salvador	15,3	15,9	14,8	11,7	12,0	10,7	9,8	12,7	11,8	13,3	13,8	15,3	15,5	19,2	22,7	16,1
Guatemala	8,8	9,0	9,8	10,6	8,1	8,8	9,4	9,0	8,5	9,6	10,6	10,9	10,5	11,8	15,9	12,0
Honduras	13,2	13,1	15,1	18,0	17,4	17,3	15,0	13,6	16,2	14,5	14,8	9,5	10,1	17,1	20,1	21,4
Nicaragua	18,3	18,2	19,5	15,4	15,3	15,4	14,0	14,5	14,3	18,8	15,2	15,3	14,7	19,7	19,3	21,1
Mercado Común Centroamericano	*12,8*	*13,3*	*13,5*	*13,0*	*12,1*	*12,2*	*11,9*	*12,1*	*11,6*	*16,5*	*13,0*	*13,0*	*12,8*	*15,5*	*18,5*	*15,4*
Barbados	14,6	9,1	6,5	8,1	7,4	0,9	(4,3)	(4,4)	(5,9)			(0,6)	2,0	(5,0)	(6,4)	(5,6)
Haití							2,3	2,7	2,5	1,3	0,7	(0,3)	(0,5)	(0,9)	(0,5)	(1,1)
Guyana	29,4	17,3	13,1		14,8	14,4	14,5	11,2	14,4	16,0	8,6	28,5	35,5	16,9		
Jamaica	5,3	2,8	1,7	2,9	1,8	1,1	0,2	(0,5)	(0,7)	(1,6)	(2,3)	(2,5)	0,3	(2,2)	(0,2)	
Panamá	0,9	2,0	3,3	2,6	3,6	4,5	5,1	4,1	2,9	3,2	2,4	1,7	2,8	2,0	1,9	2,1
República Dominicana	12,6	10,8	8,6	8,6	9,1	9,1	9,2	10,2	10,3	11,0	10,1	11,6	16,0	8,4	9,5	6,8

Trinidad y Tobago	(1,3)	(2,0)	(3,0)	(2,7)	(2,3)	(1,0)	(2,3)	(2,2)	(2,6)	(2,4)	(3,2)	(2,5)	(1,1)	(2,2)	(2,9)	(3,8)
Bolivia	(5,2)	(4,4)	(3,8)	(2,7)	(3,0)	(2,8)	(1,7)	(2,6)	(2,2)	(1,3)	0,8	0,1	0,4	1,4		
Ecuador	12,3	11,5	13,5	11,3	10,6	9,8	9,0	9,5	9,9	9,5	7,8	7,3	5,4	6,5	7,6	8,0
Paraguay	8,1	10,1	10,8	8,8	7,7	6,6	5,9	3,2	3,9	5,3	5,0	5,3	4,8	4,5	7,5	4,7
Total América Latina[a]	4,5	4,2	4,3	3,8	3,3	3,3	3,4	3,3	2,8	3,1	3,2	2,5	2,4			
Estados Unidos de América	0,05	0,16	0,09	0,08	0,06	(0,05)	(0,06)	0,16	0,19	0,26	0,74	0,85	0,83	0,72	0,57	

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden al cociente de saldos negativos.

[a] Excluye Haití, Barbados y Guyana.

Fuente: Construido con base en datos oficiales del Anuario de Comercio de la FAO, el Anuario de Comercio Internacional y el Anuario Estadístico de Cuentas Nacionales de la ONU y del Anuario Estadístico de América Latina de la CEPAL, varios años.

CUADRO 60: América Latina: relación del saldo comercial de los productos agrícolas respecto a las importaciones totales (Porcentajes)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Total América Latina[a]	***43,5***	***41,9***	***43,8***	***38,0***	***34,6***	***33,9***	***34,9***	***33,6***	***29,2***	***31,0***	***21,5***	***19,1***	***18,9***	***25,4***	***30,8***	***25,2***
Estados Unidos[b]	1,7	5,3	2,9	2,2	1,9	(1,4)	(1,6)	4,0	4,4	5,4	13,6	11,6	13,0	9,8	7,1	
Países grandes	***69,8***	***67,4***	***75,3***	***69,8***	***60,3***	***52,9***	***56,5***	***51,4***	***45,4***	***45,6***	***45,4***	***26,5***	***24,8***	***36,9***	***48,5***	***37,5***
Argentina	121,7	110,3	107,2	122,1	112,9	93,6	78,2	81,4	76,6	70,4	99,0	72,0	49,0	87,5	92,6	110,0
Brasil	63,3	68,8	93,2	74,9	57,8	54,1	65,0	58,7	43,5	49,2	48,9	26,4	29,3	36,3	50,1	34,0
México	33,2	32,4	35,1	28,5	27,0	24,8	30,9	20,6	22,5	21,8	10,8	(0,5)	0,7	12,7	11,3	7,6
Países medianos	***13,8***	***16,0***	***14,8***	***4,5***	***5,1***	***9,3***	***6,3***	***9,6***	***5,5***	***4,9***	***4,8***	***(1,6)***	***2,3***	***3,3***	***4,3***	***5,8***
Chile	(20,9)	(17,2)	(17,5)	(20,1)	(18,2)	(17,1)	(17,1)	(14,0)	(16,7)	(25,9)	(25,7)	(32,2)	(10,3)	(16,9)	(5,3)	(9,3)
Colombia	59,1	62,1	75,8	44,5	70,0	74,7	57,4	68,3	49,1	64,3	62,4	45,6	62,7	64,9	81,4	106,0
Perú	45,2	48,2	33,4	2,7	1,2	3,7	2,2	8,4	3,6	2,7	9,6	3,4	(0,5)	2,4	6,3	2,1
Uruguay	64,4	51,5	93,3	67,7	56,1	84,1	82,7	56,7	61,6	57,1	55,8	30,4	30,9	41,1	33,8	33,4
Venezuela	(11,2)	(13,7)	(12,0)	(10,7)	(11,8)	(11,7)	(11,1)	(9,4)	(9,4)	(9,0)	(13,7)	(12,2)	(11,0)	(11,7)	(12,3)	(11,7)
Países pequeños[a]	***40,2***	***34,9***	***33,3***	***32,3***	***30,9***	***31,1***	***29,8***	***28,2***	***25,6***	***29,3***	***27,2***	***21,1***	***25,4***	***25,7***	***32,9***	***28,0***
Costa Rica	60,5	59,7	42,7	49,4	48,2	49,1	51,4	46,4	36,0	48,0	46,6	31,9	41,8	45,8	52,7	45,6
El Salvador	68,4	62,3	58,7	45,0	47,3	45,8	44,5	61,2	51,6	63,5	49,2	42,8	46,5	61,1	67,0	48,0
Guatemala	64,9	57,4	57,2	70,7	47,8	57,0	64,8	60,6	55,4	57,7	63,7	49,1	52,2	61,2	83,0	57,9
Honduras	56,8	58,8	63,1	66,4	63,0	60,5	54,3	44,3	65,3	63,2	52,7	26,1	27,7	48,6	53,5	56,3
Nicaragua	72,7	68,4	68,8	51,1	49,5	58,5	58,8	56,3	56,2	75,7	50,8	40,9	45,1	68,2	56,4	75,9

Mercado Común Centroamericano	*65,0*	*61,2*	*57,5*	*56,1*	*50,5*	*54,0*	*54,9*	*53,4*	*51,1*	*59,8*	*52,7*	*39,1*	*44,0*	*57.0*	*63,9*	*54,9*
Barbados	22,4	12,5	8,8	10,5	10,4	1,2	(5,2)	(5,1)	(7,4)	(9,9)	(11,9)	(1,0)	3,7	(8,9)	(11,1)	(9,2)
Haití							20,5	21,2	18,6	9,1	5,2	(1,8)	(2,8)	(4,8)	(3,4)	(6,1)
Guyana	75,4	39,1	26,9	26,3	27,9	30,0	30,5	22,4	30,6	31,7	14,7	47,8	51,9	20,3	17,5	27,0
Jamaica	18,1	8,5	5,4	9,2	5,7	2,9	0,7	(1,3)	(2,0)	(4,5)	(6,5)	(6,6)	0,9	(7,2)	(0,8)	(5,3)
Panamá	3,1	7,3	11,6	8,8	12,7	16,0	17,9	13,2	9,2	10,2	7,9	4,2	6,7	4,8	5,3	5,8
República Dominicana	80,0	62,0	94,3	56,5	58,3	53,8	56,2	54,3	55,2	64,5	55,9	50,2	74,4	43,3	51,2	36,9
Trinidad y Tobago	(2,4)	(3,3)	(4,6)	(4,8)	(4,6)	(1,9)	(3,9)	(3,5)	(3,6)	(3,6)	(5,7)	(2,8)	(2,0)	(3,0)	(5,5)	(7,5)
Bolivia	(24,3)	(23,3)	(17,2)	(13,0)	(15,2)	(15,7)	(9,7)	(17,0)	(14,7)	(9,2)	4,4	0,5	1,6	7,0	1,7	(0,8)
Ecuador	111,6	81,0	88,3	87,8	77,8	65,3	71,3	65,5	54,5	65,8	58,0	46,9	27,4	40,4	37,9	36,6
Paraguay	93,9	120,6	102,1	82,0	62,3	54,8	47,1	45,3	37,1	58,6	63,8	41,5	40,4	42,8	61,6	38,1

[a] Excluye Haití, hasta 1969.

[b] Construido con base en datos publicados en *Current History*, vol. 76, núm. 447 y *Statistical Abstract of the United States*, 1970

Fuente: Construido con base en datos oficiales del Anuario de Comercio de la FAO, del Anuario de Comercio Internacional, del Anuario Estadístico de Cuentas Nacionales de la ONU y del Anuario Estadístico de América Latina de la CEPAL, varios años.

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden al cociente de saldos negativos.

sica y los consiguientes requerimientos en infraestructura portuaria y de transporte, puede alcanzar, de continuar estas tendencias, una magnitud y gravedad respecto a las cuales hasta ahora aún no se adquiere suficiente conciencia.

En el caso de los países avanzados, se ha destacado la importancia que el rápido proceso de la "modernización" de la agricultura tuvo en el incremento del mercado para los productos del sector industrial, tanto en lo que se refiere a maquinaria como a fertilizantes, pesticidas y otros insumos de origen industrial. Interesaría entonces analizar en qué medida el sector industrial de América Latina ha respondido a las demandas que en esos rubros ha planteado la agricultura de la región que, como señalaba anteriormente, han sido significativamente menos dinámicos que en los países avanzados. En el cuadro 62 se analiza, precisamente, la balanza comercial de los países de la región en lo que se refiere a fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola. Se observa, en primer lugar, el hecho de que en todos esos países las exportaciones por esos conceptos son inferiores a las importaciones correspondientes y, lo que resulta aún menos estimulante, que este déficit se ha incrementado significativamente también en los países industrialmente más avanzados. Mientras que en el conjunto de la región el déficit se eleva de 252 millones de dólares en 1963 a 1 826 millones de dólares en 1975, multiplicándose prácticamente por siete en el período, en el caso de los países más grandes el déficit se multiplica por 10 y esto se origina fundamentalmente en el Brasil, donde el déficit se multiplica por 14.

Queda, entonces, en evidencia que este peculiar patrón de industrialización ha desarrollado una relación con el sector agrícola que no sólo se ha traducido por una competitividad internacional decreciente de este último, sino que, además, ha sido incapaz de aprovechar plenamente las potencialidades del mercado que el sector agrícola ofrecía al sector industrial.

9. ESTRUCTURA SECTORIAL DEL DEFICIT DEL COMERCIO EXTERIOR EN AMERICA LATINA

Habiéndose destacado el carácter estructural del déficit generado por el sector industrial y la erosión de la competitividad del sector agrícola, se está en condiciones de obtener una visión de conjunto respecto al origen sectorial del déficit externo de América Latina, para lo cual es preciso introducir el sector energéti-

CUADRO 61: América Latina: saldos de la balanza comercial de cereales (Diez toneladas métricas)

Países	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*
Total	*593 350*	*535 320*	*253 690*	*(206 810)*	*252 720*	*474 900*	*555 274*	*(200 651)*	*(98 006)*	*(191 889)*	*(443 284)*
Grandes	*1 131 970*	*954 540*	*711 930*	*634 520*	*735 080*	*897 230*	*963 847*	*340 246*	*474 692*	*717 567*	*346 372*
Argentina	1 059 670	1 024 890	726 990	659 240	800 000	021 690	982 322	575 369	959 249	1 129 156	818 691
Brasil	(115 490)	(157 090)	(208 400)	(130 460)	(170 800)	(50 430)	(37 891)	(171 852)	(292 255)	(126 577)	(104 429)
México	187 790	86 740	193 340	105 740	105 880	(74 030)	19 416	(63 271)	(192 302)	(285 012)	(367 950)
Medianos	*(155 830)*	*(177 840)*	*(166 100)*	*(595 670)*	*(221 900)*	*(223 100)*	*(304 641)*	*(299 581)*	*(435 370)*	*(411 518)*	*(303 265)*
Colombia	(17 860)	(30 760)	(18 220)	(26 980)	(26 800)	(28 220)	(55 569)	(51 064)	(64 822)	(53 562)	(24 377)
Chile	(31 140)	(60 570)	(31 930)	(477 810)	(54 200)	(53 930)	(77 358)	(51 724)	(133 856)	(130 531)	(70 137)
Perú	(57 430)	(53 180)	(56 970)		(74 290)	(53 980)	(72 857)	(79 920)	(100 704)	(110 097)	(115 805)
Uruguay	9 850	18 580	5 880	2 080	14 130	6 030	5 582	(8 100)	(9 416)	15 928	16 935
Venezuela	(59 250)	(51 910)	(64 860)	(92 960)	(80 740)	(93 000)	(104 439)	(108 775)	(126 572)	(133 256)	(109 881)
Pequeños	*(382 790)*	*(241 380)*	*(292 140)*	*(245 660)*	*(260 460)*	*(199 230)*	*(103 932)*	*(241 316)*	*(137 328)*	*(497 938)*	*(486 531)*
Bolivia	(168 910)	(16 780)	(20 610)	(17 930)	(14 520)	(18 780)	(21 576)	(18 922)	(18 135)	(21 080)	(21 203)
Costa Rica	(7 420)	(7 440)	(8 260)	(7 640)	(9 300)	(10 850)	(11 386)	(10 185)	(12 558)	(10 670)	(10 641)
Cuba	(154 900)	(167 820)	(154 000)	(156 250)	(147 640)	(140 740)	(13 796)	(138 917)	(13 870)	(147 417)	(169 135)
Ecuador	(5 360)	(5 020)	(7 440)	(7 830)	(8 550)	8 940	(11 473)	(12 766)	(14 684)	(19 622)	162
El Salvador	(11 060)	(10 830)	(5 150)	(7 540)	(6 010)	(3 990)	(2 018)	(3 201)	(13 856)	(4 995)	(10 795)
Guatemala	(9 290)	(6 230)	(7 860)	(9 640)	(390)	(9 720)	(9 594)	(9 528)	(10 163)	(13 922)	(14 589)
Haití	(6 110)	(3 240)	(3 620)	(3 420)	(3 270)	(4 190)	(6 672)	(7 808)	(8 567)	(8 902)	(8 716)
Honduras	3 260	490	(2 350)	(870)	(4 420)	(4 270)	(3 837)	(4 291)	(4 477)	(5 553)	(11 256)
Nicaragua	(5 010)	(4 980)	(62 810)	(7 430)	(990)	(1 120)	(4 315)	(6 346)	(9 703)	(3 019)	(3 300)
Panamá	(3 890)	(4 320)	(3 740)	(5 020)	(47 810)	(4 440)	(9 491)	(7 640)	(7 020)	(7 337)	(6 998)
Paraguay	(6 490)	(7 050)	(7 610)	(8 830)	(6 730)	(4 790)	(4 796)	(5 713)	(3 415)	(8 170)	(1 949)
República Dominicana	(7 560)	(8 160)	(8 690)	(13 260)	(10 830)	(5 280)	(4 978)	(15 999)	(20 871)	(247 251)	(228 111)

Fuente: FAO, Anuario de Comercio, varios números.

CUADRO 62: América Latina: saldo comercial de materiales y maquinaria agrícola (Millones de dólares)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Total América Latina[a]	*-251,9*	*-284,5*	*-292,6*	*-322,1*	*-344,1*	*-378,6*	*-351,3*	*-498,4*	*-460,1*	*-641,1*	*-775,0*	*-1 560,6*	*-1 825,8*	*-1 331,7*	*-1 520,4*	
Países grandes	*-104,3*	*-114,3*	*-124,9*	*-154,9*	*-159,5*	*-206,9*	*-208,7*	*-268,9*	*-276,5*	*-433,8*	*-459,2*	*-1 011,7*	*-1 041,6*	*-796,8*	*-747,0*	*-891,3*
Argentina	-9,8	-21,8	-20,0	-13,0	-20,6	-18,2	-20,0	-18,6	-18,8	-16,8	-3,8	-8,6	-9,6	-9,3	-38,5	-33,7
Brasil	-46,8	-37,2	-43,1	-87,2	-81,0	-123,1	-124,9	-183,1	-196,8	-345,0	-375,7	-849,2	-732,9	-534,3	-527,6	490,4
México	-47,7	-55,3	-61,8	-54,7	-57,9	-65,6	-63,8	-67,2	-59,1	-72,0	-79,7	-153,9	-299,1	-253,2	-180,9	-367,2
Países medianos	*-73,0*	*-73,7*	*-71,7*	*-82,4*	*-78,1*	*-80,6*	*-45,2*	*-114,3*	*-77,0*	*-83,7*	*-158,2*	*-257,5*	*-385,9*	*-269,1*	*-397,0*	
Chile	-5,5	-2,4	-6,6	-6,6	-14,1	-11,2	-14,4	-23,2	-4,1	-10,5	-42,8	-69,2	-25,5	-11,9	-3,5	-0,9
Colombia	-30,8	-34,5	-19,7	-23,7	-16,1	-26,1	-31,7	-34,9	-19,9	-19,6	-46,5	-89,1	-55,4	-28,4	-80,8	-95,5
Perú	-15,6	-15,7	-8,3	-26,9	-22,0	-18,4	-18,0	-15,9	-18,6	-23,1	-36,0	-33,6	-98,4	-37,9	-49,0	-50,2
Uruguay	-1,1[b]	-1,4[b]	-3,5	-5,8	-2,7	-4,6	-5,3	-3,5					-30,6	-35,2	-24,2	
Venezuela	-20,0	-19,7	-33,6	-19,4	-23,2	-20,3	-24,2	-36,8	-34.4	-30,5	-32,9	-65,6	-176,0	-155,7	-239,5	-228,2
Países pequeños[a]	*-74,6*	*-96,5*	*-96,0*	*-84,8*	*-106,5*	*-91,1*	*-97,4*	*-115,2*	*-106,6*	*-123,6*	*157,6*	*-291,4*	*-398,3*	*-265,8*	*-376,4*	*-356,1*
Barbados	-1,4	-1,8	-1,8	-1,7	-1,8	-1,5	-1,9	-2,4	-2,6	-3,2	-3,6	-3,8	-5,0	-5,1	-4,6	-4,9
Costa Rica	-9,5	-2,0	-13,9	-9,6	-9,6	-10,5	-13,5	-14,1	-18,2	-17,7	-19,3	-36,8	-45,7	-31,4	-45,2	-40,0
El Salvador	-13,8	-20,7	-14,1	-11,3	-11,7	-7,1	-13,3	-28,3	-7,9	-12,1	-19,3	-45,7	-53,0	-22,9	-50,3	-27,4
Guatemala	-16,2	-19,5	-22,1	-14,0	-14,2	-15,4	-15,2	-13,1	-14,9	-19,0	-24,4	-52,2	-65,4	-39,0	-64,8	-53,8
Honduras	-4,3	-6,4	-7,7	-8,4	-10,1	-10,3	-11,8	-13,2	-14,2	-12,7	-16,3	-21,5	-28,7	-30,2	-45,9	-41,0
Nicaragua	-13,1	-13,8	-16,9	-15,8	-28,7	-16,8	-8,2	-8,6	-8,6	-13,2	-20,2	-42,0	-35,4	-19,9	-42,5	-36,4

Mercado Común Centroamericano	*(-56,9)*	*(-62,4)*	*(74,7)*	*(-59,1)*	*(-74,3)*	*(-60,1)*	*(-62,0)*	*(-77,3)*	*(-63,8)*	*(-74,7)*	*(-99,5)*	*(-198,2)*	*(-228,2)*	*(-143,4)*	*(-248,7)*	*(-198,6.*
Haití										-0,1	-0,4	-1,0	-2,4	-4,2	-3,8	-4,0
Guyana	-2,3	-2,2	-2,4	-2,5	-2,6	-2,1	-4,1	-4,1	-4,3	-4,4	-8,5	-11,9	-20,8	-14,1	-9,8	-11,2
Jamaica	-7,5	-18,1	-11,2	-9,9	-10,2	-7,6	-10,9	-8,5	-10,9	-12,6	-15,1	-16,2	-27,2	-14,7	-14,7	-16,4
Panamá	-5,0	-4,8	-5,7	-7,1	-6,5	-7,7	-8,3	-12,6	-14,2	-15,6	-20,9	-35,8	-41,9	-33,6	-25,7	-28,6
República Dominicana	-3,6	-5,9	-2,5	-6,2	-9,7	-6,5	-8,6	-8,2	-10,7	-11,4	-9,7	-6,8	-19,9	-25,4	-28,6	-29,6
Trinidad y Tobago	1,8	1,6	2,8	4,1	3,7	2,7	3,2	1,8	0,8	2,8	3,4	7,5	5,5	0,8	-1,5	1,6
Bolivia	-1,1	-0,4	-1,3	-1,6	-3,4	-1,3	-2,8	-4,6	-5,2	-4,1						
Ecuador	-3,4	-6,9	-4,7	-6,6	-9,5	-11,9	-10,8	-10,4	-7,8	-12,1	-15,8	-41,9	-86,6	-49,5	-57,2	-84,5
Paraguay	-0,3	-0,5	-1,1	-0,6	-1,3	-1,2	-4,6	-3,2			-4,5	-6,8	-10,6	-8,8	-7,7	-8,8

[a] Excluye Haití, Bolivia, Paraguay, Guyana y Barbados.
[b] Considera solamente el comercio de maquinaria agrícola.
Nota: Fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola.
Fuente: FAO, Anuario de Comercio, varios números y Anuario de Comercio, Naciones Unidas.

co. En el cuadro 63 se analiza, para el conjunto de la región, la estructura sectorial del déficit del comercio exterior. Se observa que mientras el déficit generado por el sector industrial se multiplica por cuatro entre 1965 y 1975, el superávit del sector agropecuario se duplica y el del sector petrolero algo más que se duplica y el resto, básicamente productos de la minería, no se alcanza siquiera a duplicar. Mientras que en 1965 el superávit agrícola compensaba algo más que la mitad del déficit industrial, en 1975 representaba menos de un tercio de éste.

El crecimiento del sector energético obviamente encubre dos situaciones radicalmente diferentes, que corresponden a los países exportadores de petróleo y a los que son importadores del mismo, los que han visto evolucionar el comercio exterior desde perspectivas muy diferentes. El caso del Brasil ilustra bien la situación de este segundo grupo de países. En efecto, en el cuadro

CUADRO 63: América Latina y el Caribe: saldo comercial, según sector de origen de los bienes

	1965	*1973*	*1975*
	(Millones de dólares)		
Saldo industrial[a]	-7 092,0	-15 761,0	-28 387,0
Saldo agropecuario	4 103,0[b]	7 808,0	8 641,0
Saldo petrolero[c]	2 099,8	3 361,5	6 815,7
Saldo del resto[d]	1 948,3	4 354,8	3 028,4
Saldo total	1 059,1	-236,7	-9 901,9
PIB	94 529,0	275 211,0[e]	313 824,0
	(Porcentajes)		
Saldo industrial/PIB	(7,5)	(5,7)	(9,1)
Saldo agropecuario/PIB	4,3	2,8	2,8
Saldo petrolero/PIB	2,2	1,2	2,2
Saldo del resto/PIB	2,1	1,6	1,0
Saldo total/PIB	1,1	(0,1)	(3,1)

[a] Incluye solamente manufacturas (secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excepto el capítulo 68).
[b] Excluye Haití.
[c] Excluye Guyana.
[d] Obtenido por diferencia.
[e] Excluye Barbados.

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, varios números; FAO, *Anuario de comercio*, varios números; CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, 1978; *International Financial Statistics*, yearbook, 1980.

64 se observa que el déficit energético de 1975 prácticamente absorbía el superávit del sector agrícola, mientras que en 1965 el superávit del sector agrícola quintuplicaba el déficit petrolero. En este caso convergen, entonces, los factores estructurales presentes en el sector industrial, la relación de esta rama con la agricultura y la carencia del recurso energético, configurando un cuadro de restricciones externas de magnitud considerable, lo que explica la decisión con que ese país está abordando el tema energético, tanto a nivel de sustitutos como de la racionalización de su uso.

El caso opuesto es el de México, donde la exportación de petróleo a partir de 1976 constituyó un factor determinante en la neutralización de un déficit comercial que se incrementaba en forma muy acentuada a partir de 1971. En la gráfica 3 se observa la evolución de los distintos componentes, como proporción del PNB, a partir de 1960. Se comprueba que el déficit comercial total experimenta una tendencia de crecimiento sistemático pero lento durante la década del 60, en el curso de la cual el déficit del sector industrial disminuye en relación con el PNB y el superávit agrícola se erosiona sistemáticamente, lo que se refuerza con la erosión del superávit de productos mineros. A partir de 1971, la situación se agrava fundamentalmente por el incremento relativo del déficit del sector industrial y la aparición de un déficit petrolero, mientras que la tendencia negativa persiste tanto en el sector agrícola como en el minero. La conjunción de estos factores explica el hecho de que el déficit comercial se eleve de algo menos del 3% del PNB en 1971 a casi un 5% en 1975. El inicio de las exportaciones petroleras en 1976 y la fuerte recesión que experimenta la economía en 1976 y 1977, con lo que el déficit del sector industrial se reduce en grado acentuado, conducen a limitar el nivel del déficit comercial. Sin embargo, cuando se inicia el período de crecimiento rápido en 1978, explicado en grado no despreciable por el incremento considerable de la producción y exportación del petróleo, el déficit del sector industrial se incrementa rápidamente, en forma análoga a lo ocurrido en el Brasil cuando el *boom* (1968-1974), con lo que el déficit comercial vuelve a elevarse. En 1979, las exportaciones de petróleo cubrían sólo la mitad del déficit del sector industrial y los sectores agrícola y minero habían visto desaparecer el respectivo superávit.

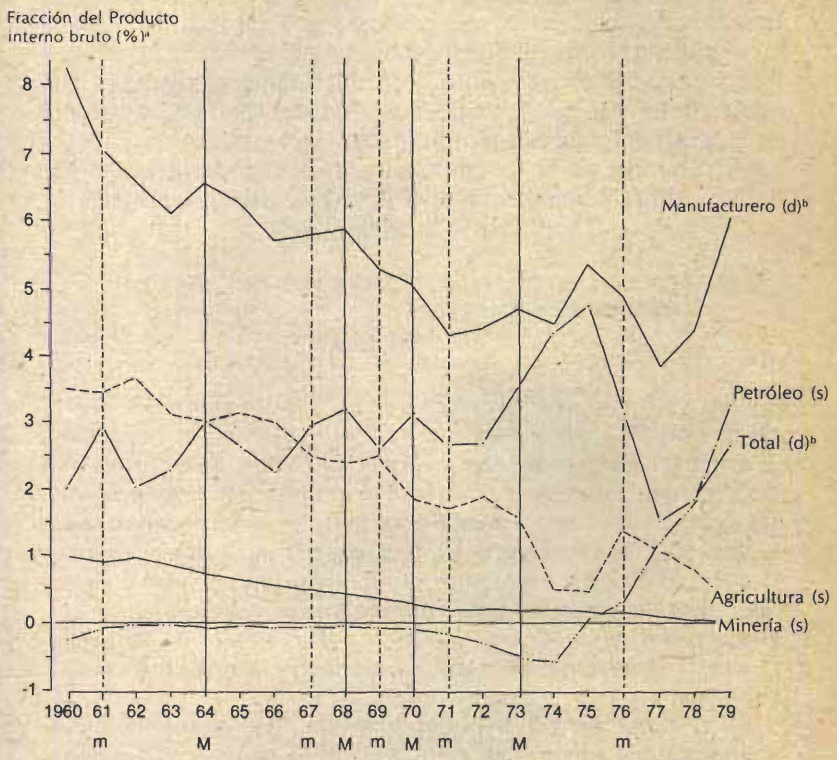
En ausencia de la aparición de las exportaciones petroleras en 1976, la situación económica de México habría podido alcanzar niveles de gravedad extrema. A diferencia del Brasil, que cuenta

CUADRO 64: Brasil: déficit externo (1965-1975)
(Millones de dólares)

	1965	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*
Déficit industrial	-554	-990	-1 156	-1 656	-1 599	-2 094	-2 942	-3 649	-5 042	-8 770	-8 052
	(2,8)	(4,1)	(4,3)	(5,6)	(4,2)	(5,0)	(6,0)	(6,2)	(6,3)	(9,1)	(7,2)
Superávit agrícola	1 022	1 121	964	1 152	1 472	1 672	1 610	2 354	3 422	3 736	3 987
	5,1										3,6
Déficit petrolero	-199	-215	-228	-289	-274	-324	-466	-573	-986	-3 233	-3 298
Saldo del resto	386	522	633	1 819	719	978	1 434	1 616	2 545	3 520	3 823
Saldo comercial	655	438	213	26	318	232	-364	-252	-61	-4 747	-3 540
Producto nacional bruto	19 853	24 178	26 784	29 529	37 218	42 081	49 123	58 434	80 114	96 775	111 288

Fuente: Para el déficit industrial, CEPAL, con base en informaciones oficiales de 13 países (censos e índices de producción industrial); para el superávit agrícola, FAO, Anuario estadístico de comercio (varios números); para el déficit petrolero y el saldo comercial, CEPAL, Anuario estadístico de América Latina, 1974 y 1978, e IFS, suplemento, mayo de 1977.

GRAFICA 3: México: composición de la balanza comercial, por ramas principales de origen



m = Punto inferior del ciclo
M_s = Punto superior del ciclo
d = déficit
s = excedente

[a] Con base en precios corrientes.
[b] Excluye las exportaciones netas de la industria cautiva.
[c] Incluye el comercio de productos agrícolas semiprocesados.

Fuente: V. Brailowsky, "Oil revenues and economic policy in Mexico", SEPAFIN, 1980.

aún con superávit agrícola y minero, en México sólo el petróleo puede financiar el déficit creciente del sector industrial.

Lo anteriormente expuesto permite afirmar que, en América Latina, el patrón industrial y la precaria condición del sector externo son temas que deben ser abordados en forma conjunta. Es una ilusión pretender abordar la fragilidad del sector externo sin modificar significativamente este patrón industrial.

Asimismo, ha quedado en evidencia que el rezago agrícola, y particularmente el referente a la producción de alimentos para el mercado interno, es parcialmente adjudicable a las distorsiones y peculiaridades de este patrón industrial. En este sentido, constituye una aspiración infundada lograr la "modernización" de la agricultura manteniendo invariable este patrón industrial.

10. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROYECTOS NEOLIBERALES EN AMERICA DEL SUR

Introducción

En las secciones anteriores han sido abordados algunos aspectos de la llamada industrialización sustitutiva de importaciones vigente en las últimas décadas en América Latina. Se ha identificado al crecimiento con la transformación productiva y social que lo acompañan como su mérito principal y la precariedad del liderazgo interno, la ausencia de creatividad, el carácter trunco y distorsionado de la estructura productiva, la "perversa" vinculación con la agricultura, la cada vez más frágil vinculación con el exterior y, como consecuencia de todo lo anterior, la persistencia de situaciones profundamente inequitativas en lo social, como sus carencias fundamentales.

En el curso de la década del 70 y como respuesta eminentemente política a la creciente gravitación de sectores sociales que cuestionaban profundamente el sistema vigente, formulando alternativas explícitas de transformación, se incorporan al panorama latinoamericano las propuestas, mal llamadas pero así reconocidas "neoliberales".

Estas propuestas, a diferencia de lo que ocurriría con posterioridad, pero por la vía electoral, en los Estados Unidos e Inglaterra, se imponen por la vía de la coerción y postulan también una transformación radical de la sociedad y la economía. Aunque surjan como respuesta a transformaciones sociales en curso o potenciales, su cuestionamiento tiene un carácter global res-

pecto al modelo de crecimiento y desarrollo que los países en cuestión habían seguido en las últimas décadas. En lo económico, su planteamiento pone el énfasis en el carácter privilegiado del mercado, el papel subsidiario que debe corresponder al Estado y el desplazamiento de la fuerza motora central desde el mercado interno, situación prevaleciente en el modelo de la industrialización precedente, hacia el mercado exterior, a semejanza de lo que ocurría en fases pretéritas del desarrollo latinoamericano. En esta concepción se despoja al sector industrial de sus atributos de liderazgo y catalizador del progreso y la transformación económica y social; el sector industrial pasa a integrarse a una base productiva en la que desaparecen las "prioridades" y las consideraciones de "articulación interna de la estructura productiva", progreso técnico y "autonomía", criterios que, al menos retóricamente y en muchos casos en áreas localizadas de la realidad, habían inspirado la reflexión y las políticas industriales en el modelo anterior. Pasan a privilegiarse aquellas actividades o rubros productivos susceptibles de encontrar colocación en el mercado internacional.

Las implicaciones de carácter macroeconómico y social generadas en el corto plazo por la aplicación de este criterio central no reciben demasiada atención, porque se sostiene que a largo plazo tenderá a generarse una estructura productiva capaz de satisfacer los objetivos de crecimiento y equidad.

Aun cuando ha transcurrido un período relativamente breve, sobre todo tratándose de una propuesta que postula una transformación profunda y de largo plazo, parece imprescindible analizar más de cerca la concepción y los resultados obtenidos por la aplicación de este modelo. En primer lugar porque, como se indicara anteriormente, se trata de una propuesta con un claro sentido político, que se vincula con una corriente de pensamiento que tiene plena vigencia a nivel internacional, con todo lo que esto implica desde el punto de vista de la inserción de los países de América Latina en el marco de las relaciones económicas y políticas internacionales. En segundo lugar, porque se presenta como la respuesta positiva y científica a las carencias e insuficiencias del modelo de desarrollo precedente, en el cual el sector industrial ha ejercido un liderazgo indiscutido. En tercer lugar, porque se nutre, para su intento de consolidación, de las deficiencias objetivas heredadas, tales como la irracionalidad de la estructura productiva y la conocida distancia entre los precios y la calidad de los productos industriales localmente producidos y

los que se pueden obtener en el mercado internacional. Finalmente, porque la evolución de la situación en aquellos países en que se instrumenta esta concepción ejercerá, sin duda, una influencia significativa en la reflexión y acción política futura de América Latina. Esto se proyecta con particular intensidad en el ámbito específico de las opciones de industrialización, tema central de estas reflexiones.

Aun cuando las propuestas de política económica de inspiración neoliberal están presentes en el conjunto de la región, con claras diferencias de intensidad y respaldo político en cada caso, han alcanzado un nivel de concreción mayor en el Cono Sur y expresiones parciales localizadas en Perú, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Brasil y México. El caso de aplicación extrema parecería ser el de Chile. En este sentido, parece importante intentar acercarse a la comprensión de la formulación e instrumentación de la política económica en ese país, cuyo desarrollo industrial se inicia a fines del siglo pasado y alcanza un nivel relativamente avanzado en la posguerra, para posteriormente sufrir un proceso de estancamiento relativo.

El caso de Chile

La política económica del gobierno se apoya en un diagnóstico de los últimos 40 años, que podría caracterizarse en los términos siguientes: el desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, amparada en una protección elevada y en una intervención pública que marginalizó y esterilizó la acción orientadora del mercado, condujo al país a una situación de caos económico, social y político. A partir de 1973, con el auxilio de la fuerza, se procedió a la refundación económica del país sobre la base de reducir drásticamente la protección arancelaria, jibarizar la acción pública y recuperar para las fuerzas del mercado el papel de árbitro supremo de la acción económica. El impulso decisivo a la refundación tiene lugar en 1975, cuando se pone en práctica un riguroso programa de austeridad que reduce en más del 11% el PNB real y en 19% el producto por habitante; asimismo, el desempleo abierto alcanza el 20% de la fuerza de trabajo en Santiago, a pesar de los programas de empleo mínimo. En 1976 se inicia una recuperación que devuelve el equilibrio a las finanzas públicas, incrementa en forma significativa las reservas internacionales y reduce sustancialmente la inflación. En 1978

el PNB por habitante alcanza el nivel de 1968.[46] Persisten como problemas no resueltos, a juicio de los analistas externos, el bajo coeficiente de inversión, la elevada tasa de interés real y el alto nivel de desempleo.[47] A pesar de estas insuficiencias, el juicio general que se emite en los informes de los organismos internacionales y de la prensa mundial es evidentemente muy favorable y, en ciertos casos, francamente apologético del modelo hoy vigente.[48] La visión optimista del futuro se expresa, por ejemplo, en la proyección que efectúa el Banco Mundial en su estudio publicado en enero de 1980. Allí se prevé que en los próximos diez años el producto crecerá entre el 5,5 y el 6% anual, con un coeficiente de inversión que se elevará del 9% en 1977 al 16% en 1990 y con un servicio de la deuda externa, decreciente en relación con el PNB, desde un nivel del 42% en 1978 al 20% en 1990. (Véase Banco Mundial, *op. cit.* págs. 257-262.) Esta perspectiva permite que algunos analistas de la prensa internacional se lamenten de que otros países no sigan este ejemplo, que se inspira estrictamente en los principios de la "racionalidad económica".[49] En estas páginas se analizan algunos de los postulados de este nuevo paradigma, así como su instrumentación, resultados y perspectivas.

Sobre los postulados del nuevo paradigma

El enunciado de las insuficiencias de la industrialización por "sustitución de importaciones" se ha convertido casi en un lugar común, que refleja el hecho de que se ha alcanzado un grado elevado de consenso respecto a las mismas: ineficiencia de la estructura productiva, que se expresa en precios internos de los productos manufacturados significativamente más altos que en el mercado internacional, en la contribución importante del sector manufacturero al déficit comercial externo, en las carencias casi ab-

[46] World Bank: "Chile: An Economy in Transition", 1980, p. 5.
[47] Estados Unidos-Departamento de Estado: "Foreign Economic Trends and their Implications for the United States: Chile", marzo de 1979, p. 3
[48] *The Wall Street Journal*: "Chile", 16 de marzo de 1979. Bank of London: septiembre de 1979. *Business Latin America*: "Focus on Chile: Free Market System Appears to be Working Well", 23 de mayo de 1979. N. Gall: "How the Chicago Boys Fought 1 000% Inflations", en *Forbes*, 31 de marzo de 1980. *The Economist*: "Chile's Contrarevolution: A Survey", 2-8 febrero de 1980. *Fortune*: "Chile's New Economic Takes off", marzo de 1980.
[49] *Forbes*: Entrevista a A. Harbeger, 31 de marzo de 1980.

solutas de innovación y en su incapacidad para arrastrar, como ha ocurrido en los países desarrollados, la elevación de la productividad del sector agrícola. El consenso respecto a estas comprobaciones desaparece cuando se pasa a la fase de la interpretación. Para los defensores del nuevo paradigma, las dos razones fundamentales que explican estas insuficiencias son la elevada protección y la intervención estatal. En conjunto, serían la base del pecado principal: la ineficiencia. Por un razonamiento de una simpleza impecable, aunque de una rigurosidad discutible, se concluye que si la protección y la intervención pública explican la ineficiencia, la eliminación de la protección y la jibarización de la acción pública deberían conducir a generar eficiencia. Esta aparente relación de causalidad constituye el núcleo central de este nuevo paradigma. Es por esto que resulta necesario intentar el análisis de la vigencia lógica e histórica de esta formulación.

En primer lugar, de acuerdo con lo señalado anteriormente, es interesante indicar que Argentina y Uruguay, donde se aplica actualmente una política económica similar, en sus postulados básicos, a la de Chile, son, junto con este último, los países en los cuales la industrialización mostró a partir de 1950 un menor dinamismo. La producción industrial de los tres países en conjunto representaba en 1950 el 42% de la de América Latina, mientras que en 1978 era sólo el 21%. Mientras que en esos 28 años la producción industrial de América Latina se expandía a una tasa media anual del 6,5%, el ritmo promedio de crecimiento en Argentina era del 4,1%, en Uruguay del 2,7% y en Chile del 3,7%. (Véanse nuevamente los cuadros 35, 36 y 37.) Estos tres países, que en 1950 tenían un grado de industrialización —expresado como relación entre la producción industrial y el PNB— más alto que el del conjunto de los países de América Latina, acompañado de un nivel elevado de urbanización y de integración social, manifestaban una sistemática erosión de su posición relativa respecto al resto de América Latina y a buena parte del mundo. En 1963, el producto por habitante en Chile superaba con creces a los de Brasil y México, tenía un nivel semejante al de España y representaba el 31% del de los Estados Unidos; en 1976, quedó rezagado respecto a Brasil, México y España y equivalía al 25% del de los Estados Unidos, país cuyo crecimiento fue significativamente inferior en ese período al de Europa y el Japón.[50]

[50] J. B. Kraris, A. W. Harton y R. Summers: "Real GDP per capita for More than One Hundred Countries", en *The Economic Journal*, junio de 1978.

Las diferencias entre este grupo de países, cuyo dinamismo industrial parece agotarse prematuramente, y el resto de América Latina, no radican precisamente en las causales básicas de protección e intervención pública, elementos presentes en el conjunto de la región, y por consiguiente resultaría injustificado atribuir a esos factores la explicación de este relativo estancamiento, como se intenta demostrar en las páginas siguientes. Lo menos que podría afirmarse es la necesidad de incorporar al análisis un conjunto de factores sociales y políticos en los cuales efectivamente aparecerían diferencias no despreciables respecto a otros países de América Latina. [51] Tal vez sean precisamente esos factores los que indujeron e hicieron posible esta refundación de la economía.

Podría sostenerse que también en los países donde se observó un mayor dinamismo industrial, la protección y la intervención pública coexistían con la ineficiencia y por tanto mantendría parcialmente su vigencia la validez del razonamiento básico. Cabría entonces interrogarse respecto a la posibilidad de que la protección no conduzca necesariamente a la ineficiencia. [52] Si así fuese, se invalidaría la conclusión normativa del nuevo paradigma. De acuerdo con lo señalado en el capítulo I, al analizar a nivel mundial el crecimiento industrial de la posguerra, período cuyo dinamismo no tiene precedentes y en el cual la producción industrial se expande a una tasa anual superior al 6%, más que duplicando el crecimiento de la primera mitad del siglo (2,8%), se constata que el país que lidera el crecimiento y la penetración en los mercados internacionales es el Japón. En el período 1950-1977, su producto nacional bruto (PNB) y el producto industrial crecen a un ritmo que duplica el crecimiento mundial, penetrando en los mercados internacionales, y particularmente en el de los países desarrollados con productos de complejidad tecnológica creciente. Este país, que de acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas debió abrir sus fronteras a los productos intensivos en capital y a la inversión extranjera portadora de tecnología, concentrando sus recursos abundantes, mano de

[51] Véanse los trabajos de O'Donnell, Serna, Cardoso, Hirschman, Cotler, Kirth, Collier y Kaufman en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin América*, Princeton University Press, 1979. S. Lichtensztejn: "Políticas económicas neoliberales en América Latina", CECADE, México, 1981 (mimeo).

[52] Lo importante es la distinción entre "proteccionismo para el aprendizaje" y "proteccionismo frívolo".

obra, en productos que la utilizasen intensamente, incurrió en una triple herejía: cerrar sus fronteras a la importación de productos manufacturados, cerrar sus fronteras a la inversión extranjera y concentrarse en actividades industriales intensivas en capital y en tecnología.

Detrás de esta total irreverencia por el aún no descubierto paradigma del mercado estaba la voluntad y audacia de los sectores empresariales japoneses, en coordinación y simbiosis con el Estado que, en una expresión de evidente intervencionismo público, definía una estrategia nacional de largo plazo y marcaba prioridades sectoriales que hacían abstracción de las sagradas señales del mercado.

Podría, sin embargo, argumentarse que el caso del Japón tal vez carece de relevancia por tratarse de un país cuya tradición de desarrollo industrial se remonta al siglo XIX y que cuenta con una población significativamente superior a la de los países como Chile. Convendría entonces citar el ejemplo de los países del sudeste asiático, analizados en el capítulo II, que se inspiran, como se ha intentado mostrar muy de cerca, en el modelo japonés. [53]

La marcada intervención pública se expresa no sólo en las definiciones de política industrial, sino además en el otorgamiento generoso de subsidios, incentivos fiscales, apoyo financiero en condiciones preferenciales a los proyectos y empresas definidos como prioritarios. Pero tal vez en el área de investigación y desarrollo tecnológico, como se destaca en el capítulo IV, sea más evidente la presencia "distorsionadora" del Estado. Es importante destacar que no sólo estos países orientales excluyen a la investigación científica y tecnológica del ámbito sagrado del mercado, y por consiguiente no le exigen autofinanciamiento, sino que también el conjunto de países capitalistas desarrollados incurren sistemáticamente en el mismo "pecado". [54]

En la actualidad —cuando la denominada "tecnología de la información", expresión que sintetiza los avances logrados en el

[53] Véanse las referencias correspondientes del Capítulo II.S. Okita: "Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects", en *Foreign Affairs, 1980.*

[54] "Hay ciertas áreas donde los mercados difícilmente reflejan en forma adecuada las necesidades económicas y sociales futuras. Esto se aplica, por ejemplo, a la investigación y desarrollo y a la inversión para producir y ahorrar energía; para introducir mejoras en la calidad del medio ambiente, la salud, la infraestructura urbana, etcétera." (Cita de un documento de la OCDE, aparecida en The Observer, julio de 1978.)

ámbito de la microelectrónica, las comunicaciones y la computación, parece emerger como la avanzada de una nueva revolución industrial— se observa, como se verá en el capítulo IV, que los gobiernos de los Estados Unidos, Canadá, los países europeos y el Japón están dispuestos a distorsionar impúdicamente los mercados internacionales en que se competirá mañana, sobre la base de programas de desarrollo enteramente subsidiados, con los cuales se construyen las futuras ventajas comparativas de las empresas nacionales respectivas.[55] Estas esquemáticas referencias sugieren que la relación mecánica entre protección, intervención pública e ineficiencia puede, en determinadas condiciones, por ejemplo en la agricultura de los países desarrollados, carecer absolutamente de vigencia. En los casos mencionados, la protección y la intervención estaban al servicio de una estrategia inspirada y liderada por Estados nacionales y sectores empresariales nacionales dotados de voluntad industrializadora.

Si se acepta la hipótesis de que, en el caso de América Latina, el origen último de la ineficiencia no sería la protección y la intervención estatal, sino, como se ha sugerido anteriormente, entre otros factores explicativos, la fragilidad de la vocación industrial de los sectores empresariales nacionales que han contribuido a instaurarla, debería concluirse que no bastará la eliminación de la protección y la jibarización del sector público para que se genere una estructura productiva eficiente. Máxime si los sectores que, como ocurre en Chile, lideran este nuevo modelo de desarrollo son los intermediarios financieros que, con el auxilio de la coerción, han desplazado de la escena no sólo a los sectores laborales sino también al frágil empresariado industrial nacional, el cual se ha visto obligado a retornar a la actividad comercial, con énfasis en la importación, con excepción del grupo de empresas industriales orientadas a la exportación de recursos naturales procesados (papel y celulosa, pesca y conservas), muchos de los cuales habían contado para su desarrollo con el apoyo del sector público.[56] El único aspecto en que existe una clara seme-

[55] Véase el capítulo V.

[56] Sobre el proceso de concentración, véase F. Dachse: *Mapa de la extrema riqueza*, Editorial Aconcagua, Santiago de Chile, 1979. Sobre el sector externo, véase R. French Davis: "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1974-1978", CIEPLAN, Santiago de Chile (mimeo). J. E. Herrera y J. Morales: "La inversión financiera externa en los modelos de desarrollo hacia afuera: El caso Chile, 1974-1978", ILET, México, junio de 1980 (mimeo). R. French Davis: "Las experiencias cambiarias en Chile, 1965-1979", CIEPLAN,

janza entre su liderazgo y el que ejercen los grupos nacionales de Corea o Taiwán es el recurso a la coerción; pero la ausencia de austeridad, de vocación industrializadora e innovadora parecería separarlos radicalmente. En realidad, el nuevo paradigma se acerca mucho más al conocido y poco prestigioso modelo vigente durante muchas décadas en algunos países centroamericanos que al igualmente autoritario pero dinámico esquema vigente en algunos países del sudeste asiático.

Una expresión diáfana del contraste de la vocación industrial predominante de Corea y la hegemonía que la vocación mercantil ejerce en el caso chileno, se encuentra en el sector electrónico, y, en particular, en el caso de los televisores a color. Como se indicó en el capítulo II, hasta fecha reciente el gobierno coreano había dispuesto la prohibición del consumo interno de la producción nacional, que se destinaba exclusivamente para la exportación. La consideración básica que inspira esta medida intervencionista y violatoria de las reglas del mercado era evitar que se afectase el proceso de ahorro interno de las familias de Corea, factor importante en el rápido crecimiento liderado por el sector industrial. Mientras tanto, en Chile se paralizaba la industria electrónica y se abrían las puertas a la importación masiva de televisores, entre los cuales los provenientes de Corea representaban una proporción no despreciable. En el caso chileno, la justificación oficial era la prioridad de permitir el acceso a los bienes modernos de consumo al conjunto de la población, no obstante que una proporción elevada de la misma estaba desempleada. La importación masiva de productos del sector electrónico representaba, en el corto plazo, una oportunidad atractiva para el sector mercantil que lidera este modelo, en cuya visión estratégica las perspectivas de crecimiento y desarrollo de la creatividad na-

Santiago de Chile, diciembre de 1979, R. Zahlert: "Los efectos monetarios y reales de la apertura financiera de las economías nacionales al exterior: El caso de Chile, 1975-1978", en *Revista de la CEPAL*, abril de 1980. E. Lahera: "Las empresas transnacionales en la economía chilena", en *Revista de la CEPAL*, No. 14, agosto de 1981. D. Portales: "Consideraciones sobre la nueva inserción transnacional de la economía chilena", en R. Vigorito, D. Portales, J. E. Herrera y J. Morales, *Transnacionalización de la economía chilena*, Santiago de Chile, ILET-VECTOR, 1980. Sobre el sector industrial, véase: H. Durán: "La industria en Chile, 1970- 1979", CEPAL, 1980 (mimeo). Sobre el sector agrícola, véase: J. Bengoa y J. Crispi: "El modelo neoliberal y las transformaciones agrarias: Algunas lecciones de la experiencia chilena", CECADE, México, 1981 (mimeo).

cional parecen desempeñar un papel estrictamente marginal.

Curiosamente, en el discurso de este sector de intermediarios financieros, uno de los términos que con mayor frecuencia se utiliza es el de eficiencia. El concepto de eficiencia que emplea este sector, cuya actividad principal ha consistido hasta ahora en adquirir dinero en los mercados internacionales a tasas normales y colocarlo internamente a las tasas reales más elevadas de que se tenga memoria, para actividades que, salvo en casos excepcionales, no pueden ser productivas, porque no podrían soportar ese costo financiero, es extremadamente restringido. Se consideran eficientes aquellas actividades productivas que, en las actuales condiciones del mercado internacional, donde predomina el proteccionismo de los países desarrollados,[57] el fomento de sus exportaciones[58] y la prédica de que el resto del mundo se liberalice,[59] pueden resistir la competencia externa. Se trata de una definición de carácter estrictamente microeconómico y de corto plazo, que conduce necesariamente a considerar como oportunidades atractivas de inversión, aquellas que no están expuestas a la competencia internacional, tales como la construcción residencial, el comercio y los servicios financieros. Estas son, precisamente, las actividades que utilizan los recursos financieros del exterior y que transfieren su elevado costo a los consumidores que adquieren los bienes importados de consumo duraderos y las habitaciones residenciales. También merece citarse el caso de los

[57] "La perspectiva para el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo a los países industrializados aparece significativamente menos favorable para la próxima década que lo que ha sido en las dos últimas. Las principales razones para esto son el lento proceso de recuperación en los países avanzados y el reforzamiento de las presiones proteccionistas." (Banco Mundial: *World Development Report*, 1978, p. 112.)

[58] Estados Unidos-Departamento de Estado: "US President Statement on Export Policy", 26 de septiembre de 1978.

[59] "La historia de posguerra del Japón revela los riesgos que para una economía mundial abierta puede provocar un país que se considera a sí mismo pobre y dependiente, habiendo ya alcanzado una gravitación significativa en el comercio mundial, y que no toma en cuenta los efectos que sobre sus propios intereses vitales puede tener el no asumir seriamente las obligaciones recíprocas, tales como postergar la apertura de su mercado interno a las importaciones y eliminar apoyos innecesarios a las exportaciones. Es nuestra sentida esperanza que los países en desarrollo más avanzados no repitan este serio error." (F. Bergsten, Secretario Adjunto del Tesoro para Asuntos Internacionales, presentación en la Asociación de Cámaras Americanas de Comercio en América Latina, Río de Janeiro, 7 de noviembre de 1978, publicado en *US Department of the Treasury News*.)

industriales o comerciantes que prolongan su agonía por medio de un endeudamiento que se destina, en una proporción creciente, a cubrir los servicios de las deudas contraídas anteriormente. Nada de esto se refleja en la idílica imagen que se proyecta de la balanza de pagos, pues en ésta aparece, como símbolo de la confianza internacional, un incremento de las reservas en moneda extranjera, las cuales no son otra cosa que los créditos de corto plazo que alimentan esta circulación financiera que constituye la base de la creciente concentración de activos en los grupos financieros que lideran este científico modelo. En este esquema no hay elementos que permitan afirmar que se estaría gestando una nueva Corea de América del Sur. Todo recuerda, en cambio, la estabilidad monetaria, el equilibrio de las finanzas públicas y la hegemonía del sector mercantil-financiero, que lidera el crecimiento de las economías centroamericanas entre 1920 y 1940 y que, aprovechando las "ventajas comparativas", exportan los recursos naturales disponibles, únicos rubros en los cuales se produce con "eficiencia".

Sobre los resultados y perspectivas del modelo

Interesa analizar los resultados obtenidos desde la perspectiva de los objetivos que se han asignado al modelo. Se trataría de superar el "mediocre" comportamiento económico de las últimas décadas, explicado principalmente por la excesiva intervención pública y la sustitución indiscriminada de importaciones, con las consiguientes distorsiones generadas en la asignación de recursos. El nuevo factor dinámico serían las exportaciones. Esto requeriría una transformación de la estructura productiva en dirección de favorecer aquellas actividades portadoras de "ventajas comparativas". La transición entre ambos patrones productores podría provocar algunos trastornos circunstanciales, pero estos costos se verían compensados con creces por los efectos favorables que se generarían y distribuirían por el crecimiento sano que se construiría a partir de esta nueva estructura productiva.

Al analizar el rápido crecimiento de la economía internacional en la posguerra (capítulo I) y el modelo seguido por los países del sudeste asiático (capítulo II), han quedado en evidencia las potencialidades que ofrece el mercado internacional, tanto desde el punto de vista del crecimiento, como de la transformación de la estructura productiva. En ambos casos se observaba cómo el "círculo virtuoso" formado por la retroalimentación entre cre-

cimiento de la producción, productividad y progreso técnico constituían el eje sobre el que se construía la expansión del comercio internacional. En el ámbito productivo, se verificaba, tanto en las economías "avanzadas" como en las "tardías" del sudeste asiático, un marcado liderazgo industrial, articulado con una protegida y eficiente agricultura, donde el mercado externo complementaba un dinámico mercado interno.

Considerando los objetivos del modelo en aplicación en el Cono Sur y teniendo como trasfondo estas experiencias donde las exportaciones han, efectivamente, desempeñado una función dinámica, aunque complementaria, interesa concentrar la atención en aquellos resultados que ilustran los avances logrados en la concreción de los aspectos medulares del modelo propuesto: crecimiento, transformación de la estructura productiva, exportaciones y sector externo. Esto no implica desconocer los resultados logrados en materia de control de la inflación y de equilibrio de las finanzas públicas: en 1974, el incremento de precios al consumidor fue del 376% y, en 1979, del 39%.

El déficit fiscal representaba, en 1974, un 33% del gasto público, mientras que en 1979 se registró un superávit del 7%. Sin embargo, esos aspectos han sido explícitamente presentados por las autoridades como "medios", requisitos cuya superación permitiría avanzar en la instrumentación de los elementos centrales del modelo propuesto, que son aquellos a los que se hace referencia a continuación. La aplicación rigurosa del modelo se inicia en 1975, cuando se efectúa el "shock" que reduce el producto por habitante de 870 a 759 dólares (1970), el producto industrial en 18% y de la construcción en 31%, con el efecto consiguiente sobre el empleo (20% de desempleo en la capital). La contrapartida esperable fue una disminución del déficit público en relación con el gasto público de aproximadamente el 30% entre 1974 y 1975.

Las transformaciones en la estructura productiva se inician a partir de la situación inicial creada por este "terremoto" económico y social conscientemente provocado. Considerando el período 1974-1979, se observa que el producto interno bruto por habitante habría crecido apenas a un promedio anual del 1,2% (6% en el período) y que recién en 1979 se recuperó el nivel de 1974. En esta caída y recuperación posterior, que cubre el período 1974-1979, los servicios financieros y comerciales ejercen el liderazgo (10% de crecimiento en el período), mientras que la producción de bienes experimenta una disminución en valor absolu-

to (2,5% entre 1974 y 1979). La drástica caída en la industria (6,6%) y la construcción (34,5%) no alcanza a verse compensada por el incremento del sector agrícola y minero (19 y 4% respectivamente) en el quinquenio. (Véase el cuadro 65.)

CUADRO 65: Chile: producto interno bruto por habitante (1974-1979)

	Porcentaje de aumento 1979 1974	*Tasas de crecimiento 1974-1979*
Producción de bienes	-2,5	-0,5
Agricultura	19,0	3,5
Minería	4,2	0,8
Industria	-6,6	-1,4
Construcción	-34,5	-8,1
Servicios básicos	7,9	1,5
Otros servicios	9,8	1,9
Producto total	6,2	1,2

Fuente: A. Pinto, "Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", en *El Trimestre Económico,* núm. 192, p. 855.

En estas transformaciones de la estructura productiva desempeñan una función central, además del "shock" de 1975, la liberación arancelaria, que reduce el nivel promedio del 94% en diciembre de 1973 al 18% en agosto de 1977 (con un régimen particular para el sector automotor). (Véase el cuadro 66.)

Este esquema de liberalización se diferencia del seguido por Corea y Taiwán (véase el capítulo II), países que también buscaban adaptar su estructura productiva a las exigencias del mercado internacional, en primer lugar, por el carácter drástico e indiscriminado y, en segundo lugar, por las distintas condiciones de dinamismo del mercado internacional e interno en que se aplican ambos esquemas, ya que el chileno se plantea en un contexto recesivo, lo que obviamente dificulta el proceso de adaptación. Finalmente, en los casos asiáticos mencionados, la liberalización progresiva y selectiva constituía parte integrante de una política global concebida con el propósito de construir un sector industrial poderoso. Es un instrumento más, en una política con una explícita vocación industrializadora. Evidentemente no es el

CUADRO 66: Chile: liberalización arancelaria (1973-1979) (Tasas sobre el valor cif)

	Diciembre de 1973	*Junio de 1974*	*Agosto de 1975*	*Febrero de 1976*	*Agosto de 1977*	*Julio de 1979*
Tasa máxima	220	140	90	80	35	10
Tasa más frecuente	90	60	40	35	20	10
Tasa promedio	94	67	44	38	18	10

Fuente: R. French Davis: "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978", en *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1979.

mismo caso de Chile y una de las múltiples expresiones de ello se encuentra en las condiciones del financiamiento para el sector industrial. En el caso de Corea, como se demostró en el capítulo II, el financiamiento "barato" y "estatizado" estaba al servicio de esa vocación industrializadora. En Chile, la liberalización drástica indiscriminada coexiste con elevadas tasas de interés que minimizan la rentabilidad de las inversiones en el sector industrial y, en general, en aquellas actividades productivas expuestas al comercio internacional. Las tasas de interés real de los préstamos eran del 15,5% en 1975; el 64,2% en 1976, el 56,7% en 1977, el 42,3% en 1978 y el 17,1% en 1979. [60]

En consecuencia, se transita bruscamente desde un esquema de protección elevado e indiscriminado, que amparaba una estructura productiva ineficiente, a una situación en la que la inversión industrial, de acuerdo con las indicaciones del mercado, deja de ser atractiva, pasando a ser sustituida, en cuanto fuente de lucro, por las actividades de importación e intermediación financiera. Es explicable entonces que se asista a un proceso de "desindustrialización" que, a diferencia de lo que ocurre en las economías maduras (como la del Reino Unido), es el resultado de una política gubernamental explícita y no de un "anquilosamiento" de la estructura productiva.

En el cuadro 67 se puede apreciar que el grado de industrialización retrocede en 1979 al mismo nivel que tenía en 1950, en circunstancias en que hacia fines de la década del 60 y comienzos de la del 70 era comparable a la de los países industrialmente más

[60] CEPAL: "Estudio económico de América Latina, 1979", 1980, Cuadro 25.

CUADRO 67: Chile: producto interno bruto global, producto interno bruto industrial y grado de industrialización (1950-1979)

	1950	*1955*	*1960*	*1965*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*
PIBG [a]	3914	4711	5768	7371	8921	9607	9599	9251	9775	7780	9027	9803	10 568	11 466
PIBI [a]	898	1083	1412	2010	2401	2730	2807	2624	2598	1888	2017	2263	2439	2 654
Grado de industrialización[b]	22,9	23,0	24,5	27,3	26,9	28,4	29,2	28,4	26,6	24,3	22,3	23,1	23,1	23,1

[a] Millones de dólares de 1970 a precios de mercado al tipo de cambio de paridad.
[b] Definido como el cociente entre el producto bruto industrial y el producto bruto global.
Fuente: H. Durán "Notas acerca de la industria manufacturera chilena y el modelo aperturista", CEPAL (borrador para discusión, con datos de CEPAL a partir de cuentas nacionales), 1980.

avanzados de la región (Argentina, Brasil y México). En 1979, la producción industrial por habitante es similar a la de 1970, el empleo industrial alcanza un nivel de 95 y el salario real de 82, respecto a un nivel 100 de referencia en 1970. En el mismo período, las importaciones pasan de un nivel de 100 a un nivel de 143. [61]

La apertura afecta también al sector agrícola, no obstante haber sido el sector productivo el que experimenta el mayor dinamismo en el período. Se destacaba en este mismo capítulo, en términos generales, cómo el patrón de desarrollo seguido en América Latina en las últimas décadas había tendido a favorecer generalmente al sector industrial, a la agricultura de exportación y a aquellos cultivos que correspondían al patrón alimentario recientemente incorporado a los sectores urbanos, relegando a un plano secundario los alimentos básicos de consumo interno. En Chile, con la aplicación de este modelo, se acentúa la asimetría dentro de la agricultura; se incrementa la producción de leguminosas y frutas, orientada a la exportación, y se reduce significativamente, por ejemplo, la producción de trigo y azúcar de remolacha, que ocupan una posición destacada en la dieta cotidiana. Considerando un conjunto de 14 cultivos tradicionales, se observa que el valor de producción en 1979 es similar al de 1970. [62]

La aplicación del criterio de ventajas comparativas estáticas al sector agrícola, donde los precios internacionales experimentan fluctuaciones importantes en lapsos breves, puede ocasionar problemas serios tanto de abastecimiento como de divisas. En el caso del trigo y la remolacha, las presiones internacionales iniciaron un descenso en 1975 (de 178 dólares la tonelada de trigo en 1974 a 95 en 1977 y de 65 centavos la libra de remolacha en 1975 a 17 centavos en 1978) para recuperarse, también rápidamente a partir de 1979-1980. [63]

La transparencia del mercado condujo a una caída rápida de la producción interna y al posterior incremento significativo de las importaciones. A esto habría que agregar los trastornos sociales provocados en determinadas zonas por estas fluctuaciones en la producción.

[61] H. Durán: "Notas acerca de la industria manufacturera chilena y el modelo aperturista" (CEPAL, borrador para discusión), 1980.
[62] CEPAL: "Estudio económico de América Latina, 1979", 1980, Cuadro 5.
[63] A. Pinto: "Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", en *El Trimestre Económico*, No. 192, México, 1981.

También en el tratamiento del sector agrícola se advierte un marcado contraste con el modelo seguido en el sudeste asiático, donde el criterio de autosuficiencia en alimentos básicos se ha visto reflejado en una política explícita de protección a la producción local, fenómeno similar al observado en las economías capitalistas avanzadas.

Las esquemáticas consideraciones anteriores respecto al sector industrial y agrícola se verían atenuadas si se comprobase el surgimiento de un sector exportador capaz de constituirse en "motor" del crecimiento futuro y la disposición de instrumentar una política coherente y estable que apuntara en esa dirección.

Es un hecho indiscutido que las exportaciones no tradicionales han experimentado un incremento significativo, pasando de 300 millones de dólares en 1974 a 1 200 millones en 1979, lo que eleva su participación del 11 al 32% del valor de las exportaciones. En 1979, las exportaciones no tradicionales representaron un 6% del PNB, mientras que el total de las exportaciones fue equivalente al 19% del PNB. [64]

Teóricamente es posible imaginar un incremento sostenido de la participación de las exportaciones en el PNB y, por esa vía, un efecto dinamizador del conjunto de la economía. Considerando que la actividad exportadora no tradicional es privada y suponiendo que el mercado internacional estuviere disponible y que no se modificaran significativamente los precios internacionales, la expansión de las exportaciones dependería, básicamente, de la rentabilidad relativa de las inversiones en estas actividades.

En el marco del modelo vigente, la expansión de las exportaciones está básicamente determinada por la tasa de cambio, un instrumento de política en el que no se verifica la constancia y coherencia que se aprecia en el manejo de otros instrumentos. En efecto, el tipo de cambio real se incrementó significativamente en 1975, favoreciendo las exportaciones, para caer en 1976 y 1977, recuperarse en 1978 y, a partir de junio de 1979, iniciar un descenso sostenido hasta 1981.

La revaluación de los últimos dos años ha desempeñado algún papel en la explicación de la desaceleración de las exportaciones

[64] R. French Davis: "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1974-1978", CIEPLAN, Santiago de Chile (mimeo). R. French Davis: "Las experiencias cambiarias en Chile, 1965-1979", CIEPLAN, Santiago de Chile, diciembre de 1979. A. Pinto: "Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", en *El Trimestre Económico*, No. 192, México, 1981.

en el período reciente. Si este problema fuera de naturaleza estrictamente técnica, no habría por qué suponer que persistiría. Sin embargo, en realidad parecería reflejar la influencia decisiva que, en la formulación de la política, ejercen los intermediarios financieros y las actividades de importación que, obviamente, se han visto favorecidos por el manejo de la política arancelaria, del tipo de cambio y de la tasa de interés. Independientemente de la retórica, parecerían ser éstos los sectores que ejercen el liderazgo y determinan el uso que se hace de las divisas generadas por las exportaciones. La diferencia respecto a lo observado en los países del sudeste asiático es particularmente notable en lo que se refiere a los agentes que ejercen el liderazgo en la conducción del modelo. Allí las exportaciones resultan de una rápida industrialización a la cual convergen, en condición subsidiaria, los intermediarios financieros; las divisas generadas, que se complementan con endeudamiento de largo plazo, se utilizan selectivamente en los insumos intermedios y los bienes de capital requeridos para continuar la expansión industrial. En el caso de Chile, el centro de gravedad se ubica en los agentes que ejercen la intermediación financiera y la rentabilidad de su operación aumenta proporcionalmente con el volumen de importaciones y el endeudamiento, en el cual la proporción de corto plazo es mayoritaria.

En consecuencia, en las condiciones que han prevalecido hasta ahora, no resulta en absoluto evidente que las exportaciones puedan pasar a convertirse en el "motor" del nuevo modelo.

En estas circunstancias no puede sorprender que uno de los reconocidos puntos débiles del modelo sea el de la inversión, que se ha mantenido a niveles cercanos a los requerimientos de reposición (del 10 al 12%), inferiores a los niveles históricos y muy por debajo del resto de los países de América Latina. [65]

En un modelo que propone como fuente de dinamismo la demanda externa, resulta particularmente importante analizar los resultados obtenidos en el conjunto de las relaciones con el exterior.

Al estudiar, en los párrafos anteriores, el reflejo externo del modelo de industrialización sustitutiva quedaba en evidencia que este aspecto constituiría una restricción cada vez más intensa para el proceso de crecimiento. El carácter trunco y distorsiona-

[65] CEPAL: "Estudio económico de América Latina, 1979", 1980.

do de la estructura industrial, que se gestaba en el proceso de crecimiento, la relación "perversa" industria-agricultura y, en los últimos años, el déficit energético, llevaron a intensificar los requerimientos de endeudamiento externo que, a su vez, agudizaron el estrangulamiento externo. La restricción externa emergía como consecuencia de la modalidad particular que adquiría el relativamente rápido crecimiento, cuyo eje central era el mercado interno.

En el caso del sudeste asiático, el rápido crecimiento económico, acompañado de una profunda transformación de la estructura productiva favorable al sector industrial, enfrenta la restricción externa, muy intensa en la fase inicial, con base en el endeudamiento y la ayuda exterior. Lo importante es que se trata, en ese caso, de complementar los recursos internos para lograr tasas elevadas de inversión que permitan transformar la estructura productiva con vistas a elevar la competitividad internacional en productos industriales con un contenido tecnológico y de valor agregado creciente. El endeudamiento, preferentemente de largo plazo, contribuía a crear las bases para construir una economía con un grado creciente de industrialización.

Es contra este telón de fondo que es útil analizar el sector externo del modelo chileno, porque la magnitud de los déficit o el nivel de los coeficientes de endeudamiento importan menos que la dirección y perspectivas del modelo que el endeudamiento externo permite desarrollar.

En el caso de Chile, la creciente restricción externa forma parte de un modelo de "desindustrialización" con bajo coeficiente de inversión y donde el centro de gravedad de la conducción parece localizarse en los intermediarios financieros. Así, se observa un incremento de las importaciones más rápido que el de las exportaciones (superávit comercial de 400 millones de dólares en 1974 y déficit de 700 millones en 1980), pero lo más importante es la modificación de la estructura de las importaciones, donde disminuye la ponderación de los insumos intermedios y de los bienes de capital y aumenta el peso relativo de los bienes de consumo (el aumento de la ponderación de los combustibles está vinculado al incremento de precios).

El incremento de los servicios financieros explica la evolución aún más desfavorable de la cuenta corriente (déficit de 186 millones en 1974 y déficit de 1 880 millones en 1980).

El necesario incremento de la deuda (4 774 millones en 1974 a 11 239 millones en 1980) genera servicios que crecen más rápido

que las exportaciones, lo que explica el incremento del coeficiente servicios de la deuda externa-exportaciones (20 en 1974 y 57 en 1979).[66] Estas cifras adquieren importancia en la medida en que su contrapartida real es el congelamiento del coeficiente de inversión a un nivel cercano a la simple reposición y la expansión del consumo de bienes importados. Se trata, pues, de lo que podría denominarse una "modernización de escaparate".

El tránsito desde una situación de productos industriales fabricados localmente con precios más elevados que los del mercado internacional y calidad insuficiente, que marginaban del consumo a sectores importantes de la población, hacia una situación de abundancia de productos importados, no obstante el incremento del desempleo, crea una imagen hipnótica y ficticia de holgura, cuyas implicaciones políticas en el corto —y tal vez en el mediano plazo— no puede subestimarse. Sin embargo, la prolongación de este cuadro está directamente vinculada al incremento del endeudamiento externo, que es el que se traspasa al financiamiento del consumo. Los niveles ya alcanzados por los coeficientes de endeudamiento externo podrían conducir a pensar a los acreedores externos, principalmente la banca privada internacional, y a los formuladores de la política interna, que es preciso introducir cierto margen de prudencia en esta explosión de consumo importado. La interpretación coherente con su concepción sería la de que es preciso reducir el "sobrecalentamiento" mediante la elevación de las tasas de interés, lo cual, desde el punto de vista de los intermediarios financieros, encontraría una acogida favorable, máxime si tuviera que resignarse a un cierto margen de devaluación que "encarecería" el pago de los préstamos externos. Por consiguiente, se aliviaría la restricción externa, pero sin modificar la naturaleza del modelo. El coeficiente de inversión se mantendría a un nivel bajo y la transformación de la estructura productiva avanzaría en la dirección de los servicios comerciales y financieros. La expansión de las exportaciones estaría crecientemente determinada por la disponibilidad de recursos naturales y por los respectivos precios internacionales.

Tal vez a esto se deba que el Banco Mundial, después de presentar un conjunto estimulante de proyecciones para los próxi-

[66] CEPAL: "Estudio económico de América Latina, 1979", 1980. A. Pinto: "Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", en *El Trimestre Económico*, No. 192, México, 1981.

mos diez años, manifieste sus reservas en dos direcciones bien precisas: "Menos evidente, sin embargo, es el hecho de que los sectores privado y público proporcionen el dinamismo, traducido en inversiones, para generar la tasa proyectada de crecimiento". [67]

La segunda reserva, recogida en el párrafo final de las conclusiones del citado informe, señala: "Finalmente, la misión deja constancia de la preocupación que le genera el que la tendencia existente a la concentración de la propiedad pueda tener implicaciones de largo plazo negativas tanto para la distribución del ingreso como para la viabilidad futura de la actual estrategia económica de Chile".

Ante este tipo de preocupaciones, que provienen de un organismo que avala conceptual y operativamente el modelo, resulta legítimo interrogarse respecto a lo que ocurriría a este "milagro" si entrase en vigor algún grado de liberalización política, con la consiguiente avalancha de prosaicas y distorsionadoras presiones sociales. Ahora bien, si no se produjese esta liberalización política, de todos modos el destino del modelo no tendría por qué ser diferente al de numerosos casos similares, como lo sugiere con algún grado de inhibición, la conclusión final del citado informe.

Está por verse qué ocurrirá con el modelo chileno, cuyo núcleo dirigente, los intermediarios financieros, ha mostrado gran "eficiencia" para el ámbito restringido y precario del comercio del dinero y para adquirir, en condiciones extraordinariamente favorables de costo y financiamiento, empresas privadas asfixiadas por el endeudamiento y empresas del sector público.

Se está avanzando rápidamente en la privatización de los servicios educacionales, de recolección de basura y de salud pública, lo cual constituye una oportunidad atractiva de inversión para los grupos mercantiles líderes, cuyo riesgo es mínimo debido a que se trata de actividades en que, al menos para los grupos líderes, el mercado está prácticamente cautivo. Puede preverse que tanto en estas actividades como en las otras que se están privatizando, tenderá a producirse una creciente concentración, tanto por la asimetría de las capacidades económicas respectivas, como por la notoria articulación entre los grupos líderes y el

[67] Banco Mundial: *World Development Report*, 1978, p. VIII.

sector público. Este hecho, unido a la ausencia de mecanismos de evaluación pública y crítica política, tenderá posiblemente a un deterioro progresivo de estos servicios públicos fundamentales.

Aceptando la hipótesis referente al carácter mercantil de los grupos que lideran este modelo y concordando en que el acceso masivo a bienes importados que no estaban previamente disponibles para la población produce un efecto hipnótico que los mecanismos de crédito al consumo refuerzan, puede preverse, con el complemento de los mecanismos de coerción, una cierta perdurabilidad del modelo vigente. Una vez que las oportunidades de inversión, asociadas al traspaso de actividades públicas —incluidas las carreteras, el correo y los puertos— es decir al patrimonio acumulado socialmente por las generaciones anteriores, se hayan agotado, emergerá con gran fuerza el debate, que ya se ha esbozado, respecto a la privatización de la actividad económica más importante del país: el cobre. Es posible que paralelamente se vaya desgastando el poder de seducción que ejercen los productos importados y que emerjan a la superficie, con fuerza cada vez mayor, las carencias sociales acumuladas y previsiblemente crecientes.

Sin embargo, el crecimiento económico que se observa en Chile entre 1977 y 1980 ha conducido a representantes del gobierno a formular símiles con Brasil y España, tanto en lo referente a las potencialidades de crecimiento como a las posibilidades de apertura política.

Al analizar los casos de Brasil y España, puede ser útil destacar el hecho de que la coerción, en sus distintas modalidades, que caracterizó durante muchos años esos regímenes autoritarios, apoyaba y acompañaba un modelo de crecimiento que tenía como pivote una industrialización acelerada, que introducía transformaciones en las distintas capas sociales y estimulaba un crecimiento del sector público, que diversificaba sus actividades internas y pasaba a desempeñar un papel significativo en las vinculaciones económicas internacionales. Este "autoritarismo modernizador", con todas las omisiones y distorsiones antes señaladas, coexistía con una economía internacional en rápida expansión, con una creciente diversificación de los centros políticos internacionales, al amparo de una tendencia, en la década del 60, a la distensión, que se consolidaba en forma paralela con la erosión relativa de la posición hegemónica de los Estados Unidos, todo lo cual favorecía la afirmación nacional de esas "po-

tencias intermedias", objetivo sentido por las respectivas cúpulas dirigentes.

En esas circunstancias, la "apertura política desde arriba" constituía, en buena medida, una necesidad de adecuar la estructura política a las profundas transformaciones que se habían producido en la sociedad durante ese período de autoritarismo modernizante, lo cual se veía reforzado adicionalmente por la búsqueda de una recuperación de legitimidad en el ámbito internacional.

En el Brasil, la vinculación entre dinámica política y social, a pesar del grado elevado de marginalidad rural y urbana que aún persiste y de los indicadores que muestran una aguda concentración del ingreso y una clara presencia de las ET, que ejercen el liderazgo en el sector industrial, se refleja esquemáticamente en algunos hechos significativos. En primer término, en los últimos 15 años, el número de obreros pasa de 3 a 12 millones, proporción creciente de los cuales están ubicados en los sectores industriales más avanzados, de los que ha emergido el liderazgo sindical que parece haber desempeñado un papel significativo en los acontecimientos políticos de los últimos años. En segundo lugar, el sector público alcanza una participación en la economía sin precedentes en América Latina, asumiendo la responsabilidad por más de la mitad de la inversión, y actuando, además, como interlocutor no siempre cordial con las firmas internacionales; su gravitación en las capas medias y el grado de urbanización se refleja en alguna medida en la producción anual de un millón de vehículos. Por otra parte, la modificación parcial de las estructuras agrarias se refleja en el establecimiento del salario mínimo rural y, también en ese ámbito, los grupos nacionales industriales y bancarios, así como algunas empresas públicas líderes, expanden sus actividades a nivel internacional. En esta rápida transformación, la afirmación del "interés nacional" por parte del núcleo dirigente se expresa tanto a nivel de la prioridad otorgada al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, como en el desarrollo de la producción de equipo militar y en la creciente autonomía en el manejo de las relaciones internacionales, que han llevado al gobierno de ese país a desempeñar una función pionera en las vinculaciones entre América Latina y Africa, y, particularmente, con países que viven procesos de transformación social en ese continente. En los últimos años, diversas consideraciones confirman esa aspiración a reforzar el grado de autonomía en la conducción de los asuntos interna-

cionales del Brasil.

Este "autoritarismo modernizante" en alguna medida se sintetiza en el hecho de que el Segundo Plan de Desarrollo —elaborado en 1973-1974, últimos años del *boom*— expresaba la profunda admiración de la cúpula dirigente por el modelo del Japón. Ese Plan podría resumirse con la expresión "Brasil quiere ser Japón". Esa aspiración planteaba, entre otros muchos requisitos, la adecuación del marco político a la realidad social que se había generado en el curso de esa drástica y profunda transformación de la sociedad. No obstante los avances logrados en ciertos campos, se habían acumulado importantes rezagos e intensificado tensiones sociales que buscaban canales de expresión.

Además de la evidente asimetría en la gravitación que históricamente han desempeñado los partidos políticos y las fuerzas armadas en los casos brasileño y chileno, resulta a estas alturas bastante claro que en Chile el autoritarismo apoya un proyecto económico cuyo contenido de "modernización" difiere radicalmente del proyecto autoritario del Brasil. En este último país, la coerción estaba destinada a favorecer un rápido desarrollo industrial que, inexorablemente, "modernizaba" la estructura social; en Chile, la "modernización" tiene una acepción más restringida: la coerción permite la "desindustrialización" del país con la precaria, aunque circunstancialmente exitosa, compensación de acceder, por la vía de la importación y para un sector de la población, a los bienes industriales "modernos" que se consumen en los países avanzados. Se trata de favorecer una inserción pasiva a través de los recursos naturales y de aquellos rubros capaces de aprovechar la drástica caída del salario real. Mientras Brasil quería ser Japón, Chile aparentemente se conforma con el modelo vigente en Centroamérica antes de 1940. Si hay un ámbito en el cual este contraste de aspiraciones queda con mayor claridad en evidencia, es el de la actitud frente al esfuerzo innovador y creativo interno en el terreno tecnológico. En el Brasil este tema recibió una atención preferente y sistemática y los resultados están a la vista en diversos sectores. Cuando se aspira a retrotraerse a un modelo económico pretérito, se hace posible el lujo de prescindir de la creatividad interna, ya que lo que se requiere exclusivamente es la permanencia en la demanda externa por recursos naturales y la docilidad laboral. Esto explica el contenido de la política educacional y la indiferencia respecto al éxodo del personal calificado a los distintos niveles.

Este esquemático contraste entre las propuestas económicas se proyecta en forma transparente sobre el tema de la apertura y la recuperación democrática. La consolidación del modelo económico chileno no sólo no requiere de la apertura sino que parecería que difícilmente puede convivir con ella.

En síntesis, esta esquemática revisión de un caso extremo de aplicación de la alternativa "neoliberal" parece sugerir que se han intensificado las carencias sociales que el modelo industrial precedente era incapaz de satisfacer, con la agravante de introducir "cambios estructurales" que tienden a erosionar la ya precaria creatividad de los agentes económicos y sociales internos.

11. REFLEXIONES FINALES

Las páginas anteriores muestran que la similitud formal entre la industrialización latinoamericana y la de los países avanzados en los ámbitos del dinamismo y la estructura sectorial requiere de profundas calificaciones. En primer lugar, por la precariedad de la vocación industrial del empresariado nacional y de las otras fuerzas sociales que contribuyeron en la definición de la política gubernamental, fenómeno que se proyecta tanto en el ámbito del "proteccionismo frívolo", que avala y consolida las ineficiencias y la presencia indiscriminada de empresas externas cuya contribución aparece distante de las expectativas con las que se auspició su ingreso a la región. En segundo lugar, por la marcada asimetría entre las repercusiones de la acción que las empresas industriales líderes ejercen en los países avanzados y las que se observan en América Latina. En tercer lugar, por el escaso o inexistente desarrollo de la producción interna de bienes de capital, por la distorsionada vinculación entre este sector industrial y el sector agrícola y, finalmente, por una plataforma energética acentuadamente sustentada en el petróleo, del cual carecen la mayor parte de los países de la región.

Se ha mostrado que la fragilidad del sector externo está íntimamente ligada a este patrón industrial: el precario liderazgo de la industria automotriz, unido a las carencias y rezagos en la producción de bienes de capital, la asimétrica relación industria-agricultura y la disfuncional plataforma energética, constituyen el núcleo central de la explicación del déficit externo y, por consiguiente, de la posterior asfixia generada por el imprescindible endeudamiento externo. La superación de esta fragilidad exter-

na exige necesariamente la transformación de este patrón industrial, así como de sus articulaciones con el sector agrícola y con la base energética de sustentación.

En términos generales, lejos de estar frente a una imagen fiel, pero temporalmente desfasada de la industrialización de los países avanzados, se encuentra una reproducción trunca y distorsionada respecto a la fuente de inspiración, disfuncional al menos parcialmente a las carencias de una proporción elevada de la población y, al mismo tiempo, incapaz de desarrollar sus potencialidades creadoras y aprovechar plenamente los abundantes recursos naturales disponibles. Parecería claro que la respuesta neoliberal del Cono Sur, que enfrenta las precariedades de la "industrialización realmente existente" por la vía de cuestionar su existencia volviendo a esquemas pretéritos de división internacional del trabajo en que los países de América Latina aparecerían resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no sólo no resuelve las carencias sociales acumuladas, sino que las intensifica, agregando la carga adicional de desalentar estructuralmente la creatividad nacional.

La respuesta debe buscarse entonces en un replanteamiento del contenido y alcance de la industrialización latinoamericana, pero antes de abordar ese tema (capítulo V), se considera necesario examinar las direcciones y comportamientos con que los países avanzados enfrentan la transición de la década del 70 y construyen el marco internacional en que tendería a insertarse la industria de América Latina en las próximas décadas. Ese propósito se persigue, esquemáticamente, con el capítulo siguiente.

IV. La respuesta de los países avanzados: tránsito hacia un nuevo patrón industrial

1. HACIA UN NUEVO PATRON INDUSTRIAL

En el capítulo I se analizó el liderazgo ejercido por el sector industrial en las transformaciones que experimentó la economía de los países avanzados en la posguerra, identificándose tanto los factores explicativos del marcado dinamismo de ese período, como aquellos que habrían contribuido a explicar el ingreso al ciclo recesivo que se habría iniciado hacia fines de la década del 60 y acentuado en los primeros años de la del 70. Se destacaba, asimismo, que la pérdida de dinamismo del sector industrial, que se inicia a fines de la década del 60, contribuiría en grado relevante a la explicación de la recesión con inflación de la del 70. Se sugería, sin embargo, que este período podía constituir una fase de transición entre dos patrones tecnológicos. En este capítulo se busca avanzar en el conocimiento y análisis de las políticas industriales que han seguido los países avanzados para enfrentar la pérdida de dinamismo del sector industrial y conocer los esfuerzos a través de los cuales se intenta iniciar un nuevo ciclo expansivo en el sector industrial. En este sentido, adquiere particular interés conocer las decisiones específicas de política en el ámbito gubernamental porque ellas, en alguna medida, sintetizan la heterogeneidad en las posiciones y presiones que convergen sobre el sector público, favoreciendo la actual fase recesiva. En efecto, la perspectiva es distinta para aquellos sectores industriales que previsiblemente mantendrán su dinamismo y para los que constatan una creciente erosión de sus perspectivas futuras; los sectores expuestos a la competencia internacional tienen una óptica distinta de aquellos que por su naturaleza intrínseca poseen mercados nacionales cautivos; aquellos que enfrentan la

competencia de exportaciones industriales provenientes de países subdesarrollados visualizan las opciones de política en términos distintos de aquellos para los cuales la industrialización de los países retrasados constituye una fuente de nuevos mercados y oportunidades de inversión; los sectores en que predomina la pequeña y mediana industria reaccionan en forma distinta de aquellos en los cuales el liderazgo lo ejercen un número reducido de empresas que actúan a nivel internacional; las presiones de los ciudadanos en su calidad de consumidores afectados por la inflación y que ven en la apertura de las importaciones un elemento favorable a su poder adquisitivo, entran en conflicto con las de los ciudadanos cuya oportunidad de trabajo se ve cuestionada tanto por las importaciones como por la expansión internacional de las empresas de su país de origen. De esta vasta y heterogénea fuente de presiones, emergen políticas industriales de las cuales no puede esperarse un grado exhaustivo de coherencia y articulación, independientemente del contenido del discurso con que las políticas industriales y gubernamentales se presentan.

Del somero y esquemático análisis de aquellos casos nacionales y sectores específicos que se exponen más adelante, surge sin embargo la impresión de que existirían algunas áreas de consenso en las que coincidirían inclusive las economías de mercado y las de economía planificada. Lo más significativo es lo que se refiere a la importancia decisiva que se asigna a la tarea de recuperar y reforzar la tendencia a la innovación tecnológica, característica de la década del 50 y primeros años de la del 60, y que se habría visto fuertemente moderada en la del 70. Esta preocupación por la incorporación del progreso técnico a la actividad industrial a veces se confunde con la temática de la eficiencia cuya gravitación conceptual, tanto en los países de mercado como de economía planificada, es significativa. Este hilo conductor de la eficiencia al progreso técnico, se nutre posiblemente de un conjunto de causales que convergen en este período de recesión con inflación. En primer lugar, la convicción relativamente generalizada de que se estaría viviendo un período de transición entre dos patrones tecnológicos, explicado por los factores que se señalan a continuación. En segundo lugar, los desafíos tecnológicos generados por las carencias energéticas. En tercer lugar, la necesidad de cautelar el equilibrio ecológico. En cuarto lugar, la intensificación de la competencia en el ámbito económico y, en el caso de las grandes potencias, en el ámbito militar.

En quinto lugar, los requerimientos crecientes respecto a la calidad del trabajo, asociados al creciente nivel de educación y expectativas del sector laboral y, finalmente, en ciertos sectores, la creciente competencia de los productos manufacturados provenientes de los países subdesarrollados.

La ponderación de estas distintas causales varía en los diferentes casos nacionales; sin embargo, lo que se constata es la preminencia del "progreso técnico" y la "eficiencia" en el "discurso" político-económico a nivel nacional e internacional. Esta temática, obviamente, aparece vinculada al lento crecimiento y a los insuficientes niveles de inversión.

En estas circunstancias, es comprensible que la atención se concentre en la empresa, unidad básica de la estructura productiva. En el período del auge se transforman en candentes temas como la relación entre industrialización y ecología y seguridad de los consumidores, los que adquieren expresiones políticas no despreciables en los países avanzados; pero en el período gris de la recesión es preciso volver la atención a un tema tan tradicional y prosaico como la función y naturaleza de la empresa y, en particular, la *empresa líder*. Como se verá más adelante, esta preocupación por devolver un papel central a la empresa y al empresario está presente en las distintas versiones que surgen en las economías capitalistas y también ocupa un papel central en las reflexiones sobre la política industrial en los países socialistas. Se trata de que la empresa líder recupere o refuerce su capacidad innovadora, que desarrolle nuevos productos y procesos, que se adecue a un nuevo patrón energético y a las nuevas condiciones de la competencia internacional. Esto exige redefinir las relaciones entre el Estado y las empresas líderes, que en el caso de los países socialistas, se traduce en la relación entre los organismos centrales de planificación y los principales complejos industriales sectoriales. Aun cuando las recomendaciones para el futuro son obviamente diferentes en los dos sistemas, se busca en ambos casos redefinir las vinculaciones entre las autoridades económicas centrales y el sector empresarial con el objeto de inducir a este último a recuperar el dinamismo perdido. En términos generales, en el capitalismo avanzado se coincide en que en el período anterior de crecimiento las autoridades económicas centrales adquirieron un peso específico que redujo, más allá de lo necesario, la gravitación y la autonomía del agente empresarial. Las dos versiones que surgen en las economías capitalistas avanzadas respecto a este tema, coinciden en la necesidad de redefinir estas relaciones, autori-

dad central-empresa, pero obviamente difieren en las propuestas correspondientes. En efecto, en las economías de mercado es posible identificar dos versiones alternativas radicalmente diferentes. La primera sostiene que la erosión de la capacidad de innovación tecnológica y, en términos generales, de la eficiencia, obedece fundamentalmente a una *creciente, inorgánica y distorsionadora* intervención del Estado que inhibiría en grado significativo la actividad creativa de las empresas. La proliferación de intereses diversos, sectores retrasados, personas de edad, minorías, ecologistas, consumidores, habría conducido a una intervención pública incompatible con el dinamismo y la creatividad. De esta interpretación se desprende que la recuperación de la vitalidad económica requiere despejar esta vasta gama de actividades públicas que interfieren en la actividad empresarial, lo que se traducirá en el reingreso al ciclo expansivo. De acuerdo con esa interpretación, el "costo social" asociado a esta "jibarización de la acción pública", se vería compensado con creces una vez que se hubiese logrado a mediano plazo la revitalización de la economía.

La otra interpretación aduce que el "pecado original" estaría localizado en la *inadecuada* participación del sector público y que, por consiguiente, no sería la intervención pública, en sí misma, negativa, sino la particular modalidad que ésta habría adoptado en el pasado. Se le censura a la intervención pública lo limitado del horizonte temporal de su reflexión, que se traduce por la ausencia de opciones estratégicas, la insuficiencia y la precariedad de los mecanismos institucionales capaces de articular las opciones estratégicas, las prioridades sectoriales y la actividad empresarial. Esta corriente de pensamiento tiene como fuente de inspiración el "modelo japonés", donde estos atributos habrían estado plenamente vigentes. En efecto, para una vasta gama de sectores y de corrientes de opinión, el modelo japonés, cuyo éxito industrial en la posguerra es motivo de consenso, debería constituir un paradigma.

Al analizar las políticas industriales concretas, se advierte que esa corriente de pensamiento se encuentra reflejada en diversas acciones específicas, las cuales no configuran, sin embargo, esquemas integrados susceptibles de asimilarse a la política adoptada por el Japón en la posguerra, lo cual evidentemente no sería simple de alcanzar debido a las notorias diferencias culturales y sociales existentes entre los países avanzados de Europa y los Estados Unidos respecto al Japón.

La utopía "manchesteriana" representa una opción radical-

mente diferente, en su dimensión económica y en sus expresiones políticas, al modelo dominante en la posguerra en el capitalismo avanzado, el "Estado benefactor", cuyas expresiones políticas centrales se vinculan a la concepción social demócrata y a todas las vertientes afines. La utopía "japonesa", cuya gravitación política real es en la actualidad muy limitada, ha surgido en cambio como la respuesta "progresista" en sectores principalmente académicos. Aunque no constituye la expresión de los partidos socialistas o socialdemócratas, parecería reflejar, al menos, algunas inquietudes económicas de círculos ideológicamente próximos a ellos. Esa "utopía" concilia y sintetiza objetivos y valores que favorecen la convergencia de distintas corrientes de opinión: papel rector del Estado, planificación nacional estratégica, economía mixta, liderazgo industrial, progreso técnico, penetración creciente en el mercado internacional. La erosión de la situación económica del "Estado benefactor" y la valoración de la democracia en esas sociedades como un hecho "dado", casi como un fenómeno natural, conduce a esos sectores a subestimar la relevancia del marco cultural específico y del autoritarismo vigente durante muchas décadas, en el funcionamiento de la sociedad japonesa. Es indudable que la gravitación y alcance de la utopía "manchesteriana", tanto en los ámbitos políticos como económicos, es significativamente mayor que la del modelo japonés. En el primer caso, se trata de una verdadera "revolución burguesa", que aspira a refundar el capitalismo sobre "bases más sanas". En el segundo caso, se busca la inspiración de un modelo económico exitoso para replantear el ámbito limitado de la política industrial, ya que resultaría excesivamente ingenuo intentar reproducir también las relaciones sociales en que ese modelo se sustenta.

Estas utopías, "manchesteriana" y "japonesa", están sin duda presentes con ponderaciones que se modifican en el tiempo, no sólo en los países avanzados, sino también con implicaciones diferentes en varios países de América Latina.

En los países socialistas, donde se parte de una situación de pleno empleo, la preocupación central radica en la elevación de la productividad de la mano de obra disponible que ya está ocupada. Con esa perspectiva —y con modalidades y énfasis que varían según los países— se busca avanzar en el grado de descentralización de las empresas en el marco, obviamente, de los respectivos planes nacionales.

En estos países existe una gama relativamente amplia de expe-

riencias en el ámbito de la descentralización que incluye, en un extremo, a Hungría, donde se habría avanzado más y, en el otro, a la Unión Soviética, donde el grado de centralización sería mayor. Aun teniendo presentes las significativas diferencias nacionales, parecería que existe un conjunto de factores que convergen en el sentido de favorecer la tendencia hacia una mayor descentralización: creciente apertura al comercio internacional y necesidad de elevar la competitividad de la producción local en ese mercado, insuficiencias del sistema de precios internos centralmente planificados en las nuevas circunstancias de inserción internacional, la creciente diversificación y diferenciación de los productos y la mayor complejidad del aparato productivo. Todos estos factores limitan en algún grado la potencialidad de regulación de la planificación centralizada y la introducción de esquemas de emulación dentro y entre las empresas, lo que requiere elevar el grado de autonomía de las mismas. En consecuencia, aun cuando la naturaleza y motivaciones de la "descentralización" difiere en los países capitalistas avanzados y en los socialistas, conduce, en ambos casos, a la reconsideración de las relaciones entre los órganos centrales de conducción económica y el nivel empresarial.

Para abordar el tema de las políticas industriales reales por medio de las cuales los países avanzados buscan responder a los desafíos que se generan en este ciclo recesivo, se sigue la secuencia siguiente. En primer lugar, se concentra la atención en el sector que en alguna medida ha liderado el ciclo de expansión de la posguerra, el automotor, donde es posible apreciar con particular transparencia las reacciones a nivel de las empresas líderes, cuya acción ejercerá, sin duda, influencia en las políticas gubernamentales, tanto en los países de origen como en los países huéspedes de su acción internacional.

A continuación, se aborda el análisis del sector que parece estar destinado a ejercer alguna forma de liderazgo en las próximas décadas, el sector de electrónica industrial, donde es posible observar simultáneamente la acción de las empresas y la decidida acción gubernamental de apoyo y estímulo a nivel nacional. A partir de estas consideraciones sectorialmente definidas, se aborda también, en forma esquemática, el tema de las políticas industriales a nivel gubernamental en algunos casos de países desarrollados, haciendo luego referencia a los países socialistas.

La estrategia de reconversión de las empresas líderes en el sector automotor, a nivel internacional, así como las iniciativas gu-

bernamentales en el sector electrónico a nivel nacional, ilustran las vinculaciones y restricciones recíprocas entre estos dos ámbitos de decisión y poder: las ET y los Estados nacionales. La descripción que se hace de las políticas industriales a nivel nacional refleja objetivos e instrumentos en cuya concreción estaría presente esta interferencia recíproca. En este período, en el cual el capitalismo avanzado experimenta un lento crecimiento y transición entre dos patrones tecnológicos, la acción pública adquiere una relevancia particular: por una parte, debe contribuir a facilitar y promover la emergencia de las condiciones requeridas para recuperar el dinamismo y, por otra, administrar y neutralizar las tensiones sociales asociadas a la redistribución de las cargas entre estratos sociales y sectores productivos. En la "utopía manchesteriana", y en menor grado en la "utopía japonesa", se replantea la relación entre gobiernos y empresas líderes y entre los ámbitos nacionales y el mercado internacional. En consecuencia, tanto la evolución de esta restructuración industrial, como las relaciones entre la esfera gubernamental y las empresas líderes, se verán fuertemente influidas por la evolución política de los países centrales y, fundamentalmente, por el grado de consolidación de la "utopía manchesteriana" en los Estados Unidos, cuyas repercusiones tenderán a difundirse en el conjunto del sistema capitalista y en las relaciones entre éste y el sistema socialista.

2. RESTRUCTURACION INDUSTRIAL EN EL SECTOR AUTOMOTOR

El liderazgo que este sector ha ejercido está asociado no solamente a una implicación cuantitativa,en términos de volumen de su producción y empleo, sino que incluye la influencia significativa que su expansión ha ejercido en el esquema de organización espacial, en la configuración de las opciones en el sector transporte, en la base energética que caracteriza el ciclo expansivo reciente y, en definitiva, en un "estilo de vida" de la población. En términos generales, se constata que la producción automotriz representa un porcentaje ligeramente menor del 10% de la producción industrial de los países avanzados (8,6% en los Estados Unidos; 12,9% en Canadá; 7,9% en el Japón; 8% en Alemania Federal; 7% en Francia; 6,6% en el Reino Unido y 7% en Suecia). En términos de las exportaciones industriales, su incidencia es significativamente mayor: 33% en Canadá; 15% en el Japón; 12,5% en Alemania Federal; más del 10% en Francia;

10% en el Reino Unido y más del 10% en Suecia. Sin embargo, donde se ilustran en forma más clara los efectos del encadenamiento hacia atrás y hacia adelante generados por este sector, es en el ámbito del empleo. En el caso del Japón, donde el nivel de desagregación de las cifras es mayor, se observa que el empleo directo en el sector automotor fue de 600 000 hombres, estimándose que más de 800 000 hombres trabajan para el sector automotor en los sectores siderúrgico, de metales no ferrosos, caucho e industrias relacionadas con el vidrio. Más de 900 000 personas están empleadas en la venta de vehículos y en los servicios de reparación. Aproximadamente 180 000 personas trabajan vinculadas al sector automotor en los sectores usuarios, transporte de carga y personas, renta de autos, estacionamiento, etcétera. Es decir, el multiplicador entre el empleo directo y el empleo total sería de aproximadamente cuatro en este sector. Estimaciones del mismo orden de magnitud, pero menos desagregadas, se verificarían en el resto de los países avanzados. [1]

Los desafíos principales que estimularían la restructuración industrial de este sector a nivel internacional serían los siguientes:

— Modificaciones significativas en las perspectivas de crecimiento a nivel de las distintas regiones;

— Necesidad de adecuación tecnológica a las nuevas condiciones energéticas y a los requerimientos ambientales;

— Intensificación de la competencia internacional.

Al analizar la estrategia de restructuración que adoptan las empresas, se verifica que se preparan para enfrentar en forma sistemática estos desafíos.

Adaptación a las dinámicas regionales

Debido a la creciente saturación del consumo de automóviles de los países desarrollados, las diversas proyecciones existentes sugieren que el incremento futuro de la demanda automotriz estará localizado principalmente en los países menos desarrollados de Europa Occidental, los países socialistas, América Latina y algunos países de Asia y Africa. Se estima, por ejemplo, que el número de vehículos por 1 000 habitantes se mantendrá prácticamente constante en los Estados Unidos (alrededor de 500 vehículos por 1 000 habitantes); aumentará en Europa Occiden-

[1] OCDE: "Long Term Perspectives of the World Car Industries", Interfutures, febrero de 1978, pp. 1-5.

tal (de 231 en 1980 a 315 en 1990) y también se elevará en el Japón (de 164 en 1980 a 320 en 1990). (Véase el cuadro 68.) En cambio, en los países socialistas, la densidad de consumo pasaría de 28 a 85 y en América Latina de 40 a 85. La modificación en las dinámicas regionales de la demanda se aprecia más claramente al analizar las proyecciones respecto al stock de vehículos, donde se constata que mientras que en 1976 el 88,5% del total mundial estaba localizado en los países miembros de la OCDE, hacia el año 2000 se estima que esa proporción habría disminuido al 64%, incrementándose la proporción del stock total de vehículos en los países socialistas del 4% mundial en 1976 al 14,6% en el año 2000, y en América Latina del 4% en 1976 al 10,3%.

De lo anterior se desprende que el incremento de la demanda del sector automotor estará localizado en áreas distintas de aquellas en las cuales se ubicó el crecimiento de la demanda en la posguerra. En efecto, en el cuadro 69 se observa que mientras que los países avanzados de la OCDE concretaban el 83% del incremento del parque de vehículos automotores de pasajeros en el período 1950-1976, representarán solamente el 31% en el período 1976-2000. El resto del mundo, que incluye los países menos desarrollados de Europa, los países socialistas, América Latina, Asia y Africa y que originaban solamente el 17% del incremento del stock automotor en el período 1950-1976, constituirán, en el período 1976-2000, un 69% de la demanda. Es interesante destacar que los países socialistas representarían un 25% del incremento del stock de vehículos en 1976-2000, en circunstancias que sólo representaron el 5% en el período anterior. También América Latina constituirá un centro particularmente dinámico, ya que el incremento de vehículos en esa región representará el 17% del incremento mundial en 1976-2000.

Este drástico cambio de la localización de la demanda, que a su vez está asociado a la voluntad de gran número de países de expandir significativamente la producción local, induce a las empresas a desarrollar políticas de producción y localización regional significativamente diferentes. En términos generales, implica desplazar la producción principalmente hacia los mercados dinámicos, lo cual se ve favorecido adicionalmente por consideraciones relativas a la competencia internacional que se mencionan más adelante. [2]

[2] R. B. Cohen: "The Employment Impacts of the International Reorganization of Operations by US Auto Producers and their Suppliers Firms: The Sectorial,

CUADRO 68: Grado de motorización en grandes regiones (1950-2000).

Región/País	Desarrollo histórico				Proyecciones: Instituto-IFO			VDA[a]	Predicasts
	1950	1960	1970	1976	1980	1985	1990	2000	1985
	Número de automóviles de pasajeros por cada 1 000 personas								
OCDE	76	131	209	305	327	363	385	372	
Norteamérica	226	320	414	485	484	510	530	500	578
Europa Occidental	18	58	155	231	260	293	315	308	
CEE	23	76	203	287	335	370	390		372
Francia	37	111	232	307					
Alemania Federal	11	73	216	312	354	395	422		
Italia	6	32	167	283					
Reino Unido	43	98	210	257					
Otros de Europa Occ.	7	24	67	116	136	169	200		
Japón	0	3	68	164	230	290	320	280	
Oceanía	98	191	301	363	345	380	400	460	355
Otras regiones	2	4	8	14	18	24	30	40	
Europa Oriental	1	4	12	28	42	62	85	176	
América Latina	6	12	23	40	48	65	85	100	66
Asia (excluye Japón y China)	1	1	3	4	5	6	7	14	
Africa (excluye Sudáfrica)	2	4	5	6	13	14	17	26	22
Sudáfrica	34	55	77	81	105	120	135		
Total mundial	24	41	65	89	92	101	107	93	86

	Número de vehículos comerciales por cada 1 000 personas					
OCDE	21	31	51	69	101	
Norteamérica	51	66	88	119	148	148
Europa Occidental	10	16	22	27	58	
CEE	12	21	27	31		41
Francia	19	35	42	43		
Alemania Federal	9	13	19	23		
Italia	5	9	15	22		
Reino Unido	18	28	31	34		
Otros de Europa Occ.	4	7	13	21		
Japón	4	13	80	103	136	
Oceanía	43	59	62	82	142	74
Otras regiones	2	4	6	7	16	
Europa Oriental	6	12	15	17	54	
América Latina	4	9	2	16	45	23
Asia (excluye Japón y China)	1	1	2	3	6	
Africa (excluye Sudáfrica)	1	2	3	3	18	8
Sudáfrica	9	16	23	34		
Total mundial	8	12	18	23	30	22

[a] Verband der Automobilindustrie (Alemania Federal).

Fuente: IFO Institut: Fahrzeugbau p. 40, 54, 70, 82, 146; Verband de Automobilindustrie: Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft, Frankfurt 1977, p. 396-399; Statistisches Bundesamt: Statistiches Jahrbuch 1977 für die Bundesrepublik Deutschland, p. 590-593; A Dilkmann: Kunftige Entwicklungstendenzen der Automobilindustrie (no publicado); P. Gilewicz et al: World Motor Vehicle Markets, en: Columbia Journal of-World Business, Vol. 11 num. 1, Spring 1976, p. 85, 87; según calculos del autor. Este cuadro fue citado en Interfutures "Intermediat Results of the Interfutures Research Project, Phase C, Long Term. Perspectives of the World Car Industries", OECD, París, feb., 1978.

CUADRO 69: Estructura regional del incremento del parque automotor (1950-2000)
(Porcentajes)

Región	*Vehículos de pasajeros*		*Vehículos comerciales*	
	1950-1976	*1976-2000*	*1950-1976*	*1976-2000*
Areas avanzadas de la OCDE	83	31	72	35
Otras áreas	17	69	28	65
PMD de Europa	4	8	3	4
Europa Oriental	5	25	9	17
América Latina	4	17	8	30
Asia	2	15	5	15
Africa	2	4	3	9
Todo el mundo	100	100	100	100

Fuente: "Intermediate Results of the Interfutures Research Project, Phase C., Long Term Perspectives of the World Car Industries", OECD, París, febrero 1978.

Cambio tecnológico

El primer desafío en este ámbito se refiere a la economía de combustible. Para este propósito las acciones de las empresas se desarrollan en tres direcciones:

i) Reducción del peso de los vehículos;
ii) Elevación de la eficiencia del motor;
iii) Perfeccionamiento del diseño de los vehículos.

Una de las vías para reducir el peso es la utilización de nuevos materiales, tales como plásticos y aluminio, principalmente, lo cual abre nuevos mercados para estos materiales. La segunda y más importante vía es la reducción del tamaño del vehículo; en los últimos años se ha observado un notorio incremento en la

Regional and Community Dimensions of Worker Displacements". Documento preparado para el US Department of Labor, mayo de 1980. R.B. Cohen: "La reorganización internacional de la industria automotriz", en *El Trimestre Económico*, México, abril-junio de 1981.

proporción de vehículos pequeños producidos por distintos fabricantes (la mayor parte de los modelos japoneses, Fiat 127, Renault-5, Peugeot-104, Volkswagen Polo, Chevelle, que combina un chasis diseñado por una filial Opel en Alemania con un motor fabricado en Brasil; Ford Fiesta producido en Europa con partes manufacturadas en distintas filiales europeas y los subcompactos Horizon y Omni, de Chrysler). El desarrollo de motores más eficientes parece ser una línea promisoria a mediano plazo; tendría como componentes principales los motores diseñados para combustibles sintéticos y los sistemas de propulsión eléctrica. Ambos desarrollos cuentan con un apoyo significativo de los respectivos gobiernos. En el Japón, el MITI inició en 1972 un programa de 5,7 billones de yens que debería incrementar el número de autos de propulsión eléctrica desde un nivel actual aproximado de 4 000 a 200 000 en 1985. En los Estados Unidos, el Congreso aprobó, en 1976, el "Electric and Hybrid Vehicle Research, Development and Demostration Act", destinado a promover el desarrollo de autos eléctricos. En los diez meses siguientes a la aprobación de esta norma, la Energy Research Development Administration, ERDA, ha verificado 23 tipos de vehículos eléctricos o híbridos. [3]

En lo que se refiere a la utilización de combustibles sintéticos, se estima que hacia fin de siglo tendrán una ventaja económica neta respecto a los combustibles convencionales. [4]

Se estima, sin embargo, que estos desarrollos difícilmente alcancen un elevado grado de difusión antes de 1990. La otra área en la cual han debido efectuarse innovaciones técnicas relevantes es la de control de emisión de sustancias contaminadoras. Este tema ha adquirido particular relevancia en el caso del Japón, donde se han establecido las normas más estrictas de emisión. En los Estados Unidos y Europa, el ahorro de combustible ha tenido hasta ahora mayor prioridad que el control de emisión, el que se estima genera un incremento de costos no despreciable, [5] lo que debería ser compensado por un incremento en la eficiencia productiva.

[3] *Fortune*: "Can this Car Electrify America?", 14 de julio de 1980. *Chemical Week*: 24 de agosto de 1977, p. 38.
[4] *Fortune*: "Can this Car Electrify America?", 14 de julio de 1980. *Chemical Week*: 24 de agosto de 1977, p. 38.
[5] OCDE: "Long Term Perspectives of the World Car Industries", Interfutures, febrero de 1978, pp. 21-23.

Incremento de productividad y competitividad internacional

Para enfrentar los incrementos de costos asociados al diseño de dispositivos para ahorrar energía y controlar la emisión, el incremento de remuneraciones y la creciente competencia internacional provenientes de nuevos productores, las empresas estarían actuando en los siguientes frentes:

— Automatización del proceso de producción;

— Integración de actividades a nivel internacional;

— Distribución de costos entre distintas empresas automotrices;

— Adquisición de fabricantes marginales.

Los esfuerzos de automatización se han dirigido a los departamentos de fundición, forja y ensamblado de motor y transmisión, así como a diversas operaciones en la línea central de ensamblaje. Los países donde se ha avanzado más en la utilización de robots son el Japón, los Estados Unidos, Alemania Federal e Italia. Actualmente existen en el Japón plantas automotrices totalmente automatizadas. [6]

En lo que se refiere a la internacionalización de la producción, se distinguen dos tendencias principales: establecimiento de grandes plantas especializadas en producción de determinadas partes o componentes de vehículos y el desplazamiento en aquellas intensivas en el uso de mano de obra hacia países y regiones de bajo costo en la mano de obra.

La primera tendencia implica la estandarización de partes y componentes para distintos modelos producidos por la empresa, de modo de aumentar las escalas de producción de distintas partes o componentes. Esto implica que los diversos modelos van a ser aprovisionados por plantas ubicadas en distintos países y, al mismo tiempo, cada una de esas plantas abastecerá las ensambladoras de distintos modelos ubicados en países diferentes, generándose el denominado "auto mundial". [7]

En cuanto al desplazamiento hacia países de costos menores de la mano de obra, los casos más notorios son las nuevas inversiones automotrices en España, Irlanda, México y Brasil.

[6] *Fortune*: "Japan Automakers Shift Strategies", 11 de agosto de 1980. *Newsweek*: "GM Takes on the Japanese", 11 de mayo de 1981. R. Ball: "Renault Takes its Hit Show on the Road", en *Fortune*, 4 de mayo de 1981.

[7] *Business Week*: "To a Global Car", 20 de noviembre de 1978. N. Valery: "World Motors" (encuesta especial), en *The Economist*, 1979.

Se observa, entonces, cómo la estrategia de adaptación de estas empresas va configurando nuevos esquemas de comercio y de inversión a escala internacional.

Esta tendencia a internacionalizar la producción automotriz no queda confinada al ámbito interno de las empresas; se observa también una tendencia a favorecer acuerdos entre empresas para compartir costos de fabricación de partes y componentes que exigen grandes escalas de producción, superiores a los requerimientos de cada una de las empresas individuales. Por ejemplo, Chrysler y American Motors han realizado acuerdos con Volkswagen para la producción de motores y transmisiones para carros pequeños y Fiat, Renault y Alfa Romeo operan conjuntamente una planta de motores diesel que actualmente produce 200 000 unidades. Asimismo, Renault, Peugeot y Volvo tienen un acuerdo de asistencia técnica para la fabricación de varias partes y han desarrollado conjuntamente el motor V-6, utilizado en las series Renault 30, Peugeot 604 y Volvo 260.

Es posible que estos esquemas de cooperación se intensifiquen en los próximos años y que de este proceso emerja una estructura oligopólica más concentrada, pero con un elevado grado de vinculaciones entre empresas.

Diversificación de actividades

Otra línea de acción de estas empresas parece ser la diversificación, tanto hacia actividades directamente vinculadas con el sector automotor, como hacia las actividades de ingeniería y tecnología aplicada. Por ejemplo, existe un acuerdo entre Fiat y Allis Chalmer para la producción de equipo de movimiento de tierra. Además, Fiat tiene actividad en el sector de máquinas-herramienta, aviación, ingeniería civil, aceros especiales y otros. Se estima que en la actualidad sólo la mitad de sus ingresos, aproximadamente, proviene del sector automotor y que apenas un tercio de las inversiones futuras serán en ese sector. Ford ha ingresado, a través de la adquisición de una empresa francesa, a la fabricación de equipo de construcción. Volkswagen desarrolla la actividad de fabricación y venta de robots para otras actividades industriales. Renault ha ingresado en el sector de máquinas-herramienta y motocicletas y bicicletas. Volvo desarrolla actualmente actividades en el sector de artículos deportivos.

Tendencias futuras de la producción

Como consecuencia de los distintos factores antes citados, es posible prever que la producción futura de automóviles presentará, en la próxima década, una distribución regional diferente de la actual, en la cual alrededor del 80% de la producción está localizada en los Estados Unidos, Europa y el Japón. Las modificaciones en las tendencias de la demanda, la necesidad de enfrentar la competencia internacional, la importancia que los países semi-industrializados y los países socialistas otorgan al sector automotor en sus respectivas estrategias industriales y de exportación, son factores que probablemente conducirán a un incremento relativamente mayor de la producción automotriz en países como España, Brasil, México, Corea y los países socialistas, que en los países avanzados. Es importante destacar, sin embargo, que mientras la expansión automotriz en esos países puede ser una fuente de dinamismo en la próxima década, en los países de origen de las empresas se estarán gestando modificaciones tecnológicas que probablemente determinen que hacia fines de siglo la posición relativa de los países semi-industrializados se habrá deteriorado nuevamente en ese sector. Además, existen indicios de que las transformaciones previsibles en los sectores de telecomunicaciones, computación y microelectrónica podrían conducir a que la función del transporte automotor fuese parcial y paulatinamente sustituida por un flujo de comunicaciones que evitará, en algún grado, el desplazamiento masivo que actualmente caracteriza la vida urbana. Lo que se desea destacar es el hecho de que, no obstante su contribución al dinamismo industrial de los países semi-industrializados en los próximos años, es fundamental tener presente que su aporte puede ser de un carácter temporalmente limitado.

En los países socialistas, tanto por las opciones que se han adoptado en relación con el crecimiento del consumo interno como por las restricciones en el sector externo, se puede prever una expansión importante en materia de consumo interno y de exportación. Ya en 1976 estos países exportaban 200 000 vehículos, que representaban algo más del 10% de la producción. Hacia 1985 se preven exportaciones de 440 000 unidades, de las cuales 300 000 estarían destinadas a Europa. [8] Para elevar la competitivi-

[8] OCDE: "Long Term Perspectives of the World Car Industries", Interfutures, febrero de 1978, p. 34.

dad de su producción automotriz, los países socialistas han avanzado en una división de trabajo entre los distintos países miembros. En el último quinquenio se esperaba integrar aproximadamente 40 plantas en Bulgaria, Hungría, la República Democrática Alemana, Polonia, así como 14 en Yugoslavia, que proveerían partes y componentes para el ensamblaje del auto Lada en la planta Togliattigrod, de la Unión Soviética.

Tanto en el Brasil como en México, el sector automotor ha constituido una fuente significativa de déficit comercial con el exterior, lo cual explica que los gobiernos respectivos hayan establecido normas destinadas a favorecer la exportación de las plantas establecidas localmente, lo que resultaría convergente con la tendencia general descrita anteriormente. En el caso de Rumania, sobre la base de licencias de Renault (R-12), cuyas cláusulas restrictivas de exportación caducaron hacia mediados de la década del 70, está planteada una política agresiva de exportaciones, tanto sobre la base de ese modelo —que actualmente ya se vende un 25% más barato que en Francia— como de acuerdos con Citroen, que prevén que la mitad de la producción se destinaría a la exportación.

La producción automotriz de España parece presentar atractivas posibilidades, tanto para su mercado interno (que en 1975 era de 135 vehículos por cada 1 000 habitantes, en contraste con los 280 que se observaban en el resto de la Comunidad Económica Europea) como para la exportación. La competitividad de la industria automotriz en España permitía que ya en 1976 se exportara el 22% de la producción, destinada en un 91% hacia Europa. Ford ha establecido capacidades productivas con niveles máximos de complejidad tecnológica destinadas a convertirse en plataformas de exportación automotriz, tanto de componentes (motores) como de vehículos terminados. Se estima que Ford exportará dos tercios de su producción española de vehículos con énfasis en los mercados europeos del sur. Es probable que el "modelo Ford" sea seguido por otros fabricantes establecidos en España y particularmente por Fiat, Chrysler y Seat.

La industria automotriz de Corea, que experimentó un crecimiento rápido en la década del 70, está siendo objeto en la actualidad de un proceso de restructuración destinado a reforzar la capacidad competitiva y se puede prever que, tanto para efectos del consumo interno como de la exportación, ese país se constituirá en una fuente no despreciable de competencia en los merca-

dos internacionales. [9]

Estos esquemáticos antecedentes y las consideraciones que ellos sugieren permiten visualizar la interacción entre la capacidad de adaptación de las empresas en este sector, que lideró el crecimiento industrial de la posguerra, y las políticas industriales tanto de los países de origen como de los países en que se materializa su acción internacional. El hecho de que a corto plazo pueda verificarse una convergencia entre los propósitos industrializadores de algunos países semi-industrializados y este proceso de restructuración promovido por las empresas líderes, no debe ocultar el hecho de que el proceso de innovación tecnológica que sirve de trasfondo a esta transformación pueda generar a mediano y largo plazo, una divergencia entre los objetivos de industrialización y competitividad internacional de los países receptores y las estrategias de largo alcance de las empresas. De esto se desprende la conveniencia, por parte de los países receptores, de mantener una clara percepción, lo más desagregada posible, de las tendencias a mediano y largo plazo, con vistas a integrar en las negociaciones correspondientes tanto los elementos de corto plazo vinculados a la transferencia física de capacidades técnicas actualmente vigentes, como el desarrollo de su capacidad endógena, que permite integrarse a las nuevas tendencias que se estarían gestando en distintos sectores en este período de transición entre patrones tecnológicos y energéticos diferentes.

A esta preocupación obedece la referencia que se hace a continuación al sector de electrónica, que parecería constituir una de las áreas que caracterizarían el nuevo patrón tecnológico que estaría emergiendo en los países avanzados.

3. LIDERAZGO DEL NUEVO PATRON INDUSTRIAL: EL SECTOR ELECTRONICO

Entre las áreas que caracterizarían el nuevo patrón tecnológico que se estaría gestando en las últimas décadas de este siglo, se mencionan en forma recurrente las siguientes: la nueva base energética, asociada a la energía nuclear y de origen solar, [10]

[9] D. Yoffie y R. Keohane: "Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin", Stanford University, 1980.

[10] OCDE: "Facing the Future: Mastering the Probable and Managing the Unpredictable", París, 1979. OCDE: "Science and Technology in the New Socio

entre otras; la bio-ingeniería, que tendría profundas implicaciones en el sector agrícola; alimentos, farmacia, industria química [11] y las ramas de electrónica, computación y telecomunicaciones, estrechamente vinculadas entre sí, que permitirían avanzar en la llamada tecnología de información. [12] En la presente sección, la atención se concentra en la rama de electrónica, cuyos efectos previsibles, siendo muy importantes en el ámbito estrictamente industrial, parecen trascender hacia el conjunto del área de servicios, fuente principal de ocupación, pudiendo generar, además, transformaciones profundas, inclusive en la organización espacial de la actividad económica con las consecuentes repercusiones en el ámbito de las relaciones sociales. En el sector electrónico se incluyen:

— La producción de componentes electrónicos pasivos y activos (semiconductores, circuitos integrados);
— Los bienes de consumo electrónicos (receptores de radio, TV, equipos de grabación);
— Los bienes de capital electrónicos que incluyen el equipo de procesamiento de información (computadoras y equipo periférico), el equipo de conmutación y telecomunicaciones, el equipo de control, medida y regulación utilizado en la industria y los equipos médicos.

Se estima que en los Estados Unidos, Alemania Federal, el Japón, Francia y el Reino Unido está localizado aproximadamente el 85% de la producción del sector electrónico que se genera en

Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979.

[11] J. Rosnay: "Biotechnologies et bioindustrie", en *La documentation française*, 1979. *New Scientist*: junio de 1980. *Time*: "Shoping Life in the Lab: The Boom in Genetic Engineering", marzo de 1981. "Genetic Engineering", en *The Techno Peasant Survival Manual*, Bantam Book, septiembre de 1980.

[12] OCDE: "Electronique industrielle: Evolution structurelle et perspectives mondiales", Interfutures, París, octubre de 1979. R. C. Curnow y C. Freeman: "Product and Process Change arising from the Microprocessor Revolution and some of the Economic and Social Issues", University of Sussex, Science Policy Research Unit, mayo de 1978. J. M. McLean: "The Impact of Microelectronic Industry on the Structure of the Canadian Economy", octubre de 1978. J. M. McLean y H. J. Rush: "The Impact of Microelectronics on the United Kingdom", Spru Occasional Paper Series No. 7, junio de 1978. I. Minián: "Progreso técnico en internacionalización del proceso productivo: el caso de la industria maquiladora de tipo electrónica", CIDE, México, 1981. D. Ernst: "Industrial Redeployment and International Transfer of Technology", en *Viertel Jahres Berichte*, No. 3, marzo de 1981.

los países de economía de mercado. La distribución de la producción para 1975 entre los distintos tipos de equipos aparece en el cuadro 70, donde se observa que:

— La producción de componentes en los Estados Unidos superaba en 1975 la del conjunto de los otros países considerados. La diferencia es más acentuada en el rubro de componentes activos, donde se concentran las innovaciones tecnológicas recientes;
— Lo mismo ocurre en los bienes de capital electrónicos, siendo más acentuada la diferencia en el rubro de informática;
— En los bienes de consumo, en cambio, el Japón ejerce un claro liderazgo. En el equipo de reproducción y grabación, la producción del Japón supera la de los otros cuatro países en su conjunto;
— Mientras que en los Estados Unidos la producción de bienes de consumo representa menos del 10% de la producción del sector electrónico, en el Japón y Alemania, que son sus principales competidores en esta área, la proporción se eleva más allá del 30%. En Francia y el Reino Unido, al igual que en los Estados Unidos, la participación de los bienes de consumo representa aproximadamente el 10% de la producción total;
— En los Estados Unidos y el Japón se observa una participación significativamente mayor de los componentes activos en la producción total del sector electrónico lo que, como se verá más adelante, constituye una indicación de avance técnico relativo.

A pesar de que este sector representa una proporción aproximada del 10% de la producción total de los países considerados, su incidencia trasciende con mucho esa indicación cuantitativa. En efecto, el desarrollo de la electrónica ha hecho posible avanzar en forma significativa en el área de automatización, cuyas implicaciones incluyen el incremento de la productividad, determinando, por consiguiente, ventajas comparativas futuras, la elevación en la calidad de los productos, el dominio de operaciones más complejas y la mejoría en las condiciones de trabajo, incluyendo en esto el esfuerzo físico de las operaciones laborales, la seguridad del trabajo y la protección del medio ambiente.

En el ámbito específico de la elevación de la productividad, se incluyen:

— Disminución del consumo de energía y materias primas;
— Mejor utilización de la capacidad de producción;

— Aumento de la flexibilidad con que se utiliza el aparato productivo, debido a la posibilidad de modificar rápidamente el tipo de producción y el ritmo de fabricación;
— Disminución de la mano de obra requerida por unidad de producción.

Es evidente que el ritmo de introducción de la automatización en el aparato productivo ejercerá una influencia decisiva a mediano plazo en la competitividad de los productos industriales en los mercados internacionales, y en esto se incluye a sectores hasta ahora considerados típicamente intensivos de mano de obra y que parecían estar destinados a transferirse a los países subdesarrollados (industria textil y la propia industria electrónica en la fase de ensamblado). [13]

Por otra parte, es evidente que las implicaciones de la automatización sobre los niveles de empleo constituyen un tema nada trivial y están siendo objeto de un amplio debate a nivel internacional. Para los países desarrollados que ejercerán el liderazgo en esta área, los efectos sobre el empleo a corto plazo podrían, en un grado no despreciable, verse compensados por el efecto dinamizador que esta innovación tecnológica tendría sobre la competitividad internacional de una amplia gama de productos manufacturados. Para los países socialistas, donde coexisten restricciones en el sector de comercio exterior con escasez relativa de mano de obra, la importancia que se otorga a la introducción de las técnicas de automatización es extraordinariamente elevada, como se destacará más adelante. En esos países se ha introducido una marcada especialización entre los países europeos miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), que se proyecta tanto entre ramas como dentro de cada una de ellas. En cuanto a la distribución entre ramas, se ha señalado la siguiente que, obviamente, tiene un carácter esquemático: [14]

Polonia: bienes de consumo electrónicos
Hungría: materiales de comunicación y conmutadores
Rumania: materiales de automatización e instrumentación
R.D.A.: automatización e instrumentación, informática

[13] J. Bessaret, E. Braun y R. Moseley: "The Impact and Diffusion of Microelectronics in Manufacturing Industry", en T. Forester (ed.), *The Microelectronics Revolution*, Oxford, Basil Blackwell, 1980.
[14] OCDE: "Electronique industrielle: Evolution structurelle et perspectives mondiales", Interfutures, París, octubre de 1979, p. 47.

CUADRO 70: Producción de industrias electrónicas en los principales países de la OCDE (1975)
(Millones de dólares)

	Producto	*Estados Unidos*	*Alemania Federal*	*Japón*	*Francia*	*Reino Unido*
I.	Componentes	9361,0	1443,3	3724,6	1247,8	1364,7
	- Componentes pasivos	5520,0	942,8	2138,7	730,4	959,1
	- Componentes activos	3841,0	500,5	1585,9	467,4	405,6
II.	Bienes de capital electrónicos	26840,3	6431,3	5037,0	5931,9	4837,4
	- Informática	8381,0	1415,4	1775,0	1933,2	1078,9
	- Telecomunicaciones	4218,0	1931,4	1309,4	1805,4	1113,0
	- Material profesional	9734,4	563,1	1265,8	1538,0	1146,8
	- Aparatos de control y medida	3837,0	1843,1	523,7	518,2	1294,1
	- Instrumental médico	670,0	678,4	163,0	137,0	204,6
III.	Bienes de consumo electrónicos	3433,0	3264,4	5412,3	752,6	884,9
	- Receptores de radio y televisores	2624,0	2398,0	2531,5	633,0	653,1
	- Material de reproducción y registro	809,0	866,4	2880,8	119,6	232,0

Total	39634,3	11139,0	14127,4	7932,5	7087,1
Proporción de la electrónica en la producción industrial	9,3	5,9	8,3	7,8	10,1

Fuente: "Résultats du projet de recherche "Interfuturs", Phase C, Electronique industrielle: évolution structurelle et perspectives mondiales", OECD, París, octubre, 1979.

Bulgaria: electrónica industrial e informática
Checoslovaquia: informática.

En lo que se refiere a la especialización intra-rama:

Es sin duda, dentro de la producción de material informático (computadoras y periféricos), que esta especialización es la más avanzada, después del lanzamiento, en 1969, del proyecto RYAD de fabricación de una gama de siete computadoras de la tercera generación, cuya fabricación estaba repartida entre seis países (la URSS y los países de Europa Oriental, con excepción de Rumania). Este programa fue seguido en 1975-1976 por el lanzamiento de una nueva serie (ESER) de computadores, cercanas de la gama 370 de IBM. [15]

Por las consideraciones anteriores, se entiende que este sector haya recibido en la década del 70 una atención preferente por parte de los distintos gobiernos, lo que se visualiza con claridad al analizar los esfuerzos que se realizan en materia de investigación tecnológica en los distintos países. Se observa en el cuadro 68 que en esta actividad, que en buena medida determina el desarrollo futuro de este sector, el predominio que han alcanzado los Estados Unidos en lo que se refiere a investigación y desarrollo en las economías de mercado, aparece más acentuado que en el ámbito de la producción, lo que sugiere que las diferencias en el ámbito de la producción antes señaladas tenderían a intensificarse en los próximos años. Se observa que en 1973 los gastos de los Estados Unidos en investigación y desarrollo prácticamente duplicaban el conjunto de lo realizado en los otros países considerados.

En cuanto al papel que el Estado ha desempeñado en el caso de los Estados Unidos, es interesante referir el testimonio siguiente:

Es un hecho histórico que la intervención del gobierno federal, así como su ayuda financiera, han jugado un papel predominante en el curso de los primeros años de desarrollo de la industria electrónica, principalmente por el hecho de la importancia de las aplicaciones militares del radar, las computadoras, los componentes (y las técnicas de automatización). La existencia de tal intervención gubernamental ha afectado profundamente la estructura y la naturaleza de la competencia internacional y de la industria electrónica mundial. La ayuda sustancial que la mayoría de las firmas electrónicas ha recibido y que en cierta medida continuará recibiendo de parte de diversos organismos gubernamentales,

[15] OCDE: "Electronique industrielle: Evolution structurelle et perspectives mondiales", Interfutures, París, octubre de 1979, p. 47.

implica que las firmas no norteamericanas no podrán esperar continuar sosteniendo la competencia sobre una base de igualdad sin una ayuda financiera comparable. [16]

El mismo autor estima que actualmente la contribución anual del sector público norteamericano exclusivamente al subsector de electrónica alcanza un nivel de 500 millones de dólares.

En cuanto a la situación del Japón, se observa que:

En la hora actual, el Japón es sin duda el país cuyo programa de investigación y desarrollo a mediano y largo plazo es el más coherente en lo concerniente a la electrónica industrial, componentes y bienes de capital, pasando por los automotrices. La fuerte relación industria-universidad-administración garantiza esta coherencia. Dentro de un esquema suficientemente proteccionista, el gobierno japonés ha contribuido en gran medida, desde finales de la década del 50, a la promoción de la industria electrónica nacional. La ayuda a tal industria es de casi 100 millones de dólares por año en 1974, fecha en la cual las medidas proteccionistas en materia de comercio e inversiones se liberaliza, y la industria nacional es considerada suficientemente fuerte para sostener la competencia extranjera (principalmente norteamericana), sobre su propio terreno. En 1976, el gobierno japonés se comprometió a suministrar durante un período de cuatro años, casi un billón de dólares para financiar el programa de conceptualización de los compuestos VLSI, destinado a aplicaciones dentro de los dominios de la informática, las telecomunicaciones y la automatización. Si el Japón por lo demás continúa dependiendo para algunos productos de base necesarios de la fabricación de compuestos, se puede pensar que esta dependencia será prácticamente eliminada antes de 1985. [17]

La potencialidad del programa japonés parece residir, al menos parcialmente, en la rapidez con que la innovación en el ámbito de los componentes se difunde a la industria de bienes de capital y, por esta vía, al aparato productivo en su conjunto, lo que incide directamente sobre la competitividad internacional de ese país. En el ámbito estricto de la automatización y particularmente de la utilización de robots en la producción industrial, se observa que el Japón exhibe un cierto liderazgo.

En Europa, no obstante los esfuerzos que en este sector realizan los diversos gobiernos, el panorama general parecería ser de

[16] M. McLean: "Report on the Electronics Sector Survey". Citado en OCDE: "Electronique industrielle: Evolution structurelle et perspectives mondiales", Interfutures, París, octubre de 1979, p. 87.

[17] OCDE: "Electronique industrielle: Evolution structurelle et perspectives mondiales", Interfutures, París, octubre de 1979, p. 91. *Fortune*: "The Japanese Cheap Challenge", 23 de marzo de 1981. S. Smith: "How Japan Bred a Winner", en *Financial Times*, 29 de enero de 1981. B. Uttal: "Exports Won't Come Easy for the Japan's Computer Industry", en *Fortune*, octubre de 1978.

retraso no despreciable tanto respecto a los Estados Unidos como al Japón, especialmente en aspectos ubicados en la frontera de la innovación tecnológica tales como los materiales de base para la fabricación de componentes activos, los circuitos integrados de mayor complejidad y el área de los microprocesadores. Aparentemente, Alemania Federal estaría ubicada en mejor posición que el resto de los países europeos, por una parte, porque el programa de investigación y desarrollo que se efectúa en estrecha colaboración entre el sector público y la industria aparece como más amplio y ambicioso que el del resto de los países europeos. El programa referente a los circuitos integrados de mayor tamaño y complejidad tiene por objetivo alcanzar la independencia tecnológica y elevar su competitividad internacional en este ámbito.

El otro factor, que por ser de carácter estructural tiene más relevancia, se refiere al elevado grado de desarrollo alcanzado por la industria de bienes de capital en Alemania Federal, y a la estrecha vinculación del sector electrónico con el de bienes de capital. Esta vinculación contribuye a acelerar la introducción de los avances del sector electrónico en el diseño y producción de los bienes de capital y, a través de ellos, en la actividad productiva en su conjunto. En este sentido, se observa una clara similitud entre los casos del Japón y de Alemania Federal y no son ajenos a esto los cada vez más estrechos vínculos entre los fabricantes de bienes de capital de ambos países.

El cambio más significativo en la evolución tecnológica del sector electrónico lo constituye la aparición y generalización de la utilización de los microprocesadores a partir de la segunda mitad de la década del 70. Se estima que hacia mediados de la década del 80, la utilización masiva de los microprocesadores debería permitir un cambio cualitativo en el grado de automatización de distintas ramas industriales, ya que la tecnología de los microprocesadores permite superar los diversos obstáculos técnicos a los que se enfrenta la automatización. Desempeñando los microprocesadores funciones equivalentes a la mayor parte de las funciones propias de las computadoras, permiten descentralizar la arquitectura de los sistemas de automatización, desplazándose, por consiguiente, funciones que antes eran propias de las unidades centrales de cálculo, hacia lo que se denominan "terminales inteligentes". Esto permitirá elevar en un grado significativo la flexibilidad de la utilización de los procesos automatizados continuos y secuenciales (máquinas-herramienta de

control numérico, robots industriales, máquinas *transfer*, etc.). Además de las implicaciones señaladas para el sector industrial, la utilización de microprocesadores permite modificar tanto la concepción como la utilización de los sistemas de telecomunicaciones y procesamiento de información, lo que se proyectará sobre el sector terciario. [18]

No obstante lo esquemático de estas referencias al sector electrónico, estimamos que queda en evidencia una vez más, en primer lugar, que las ventajas comparativas más relevantes no son aquellas que constituyen un don de la naturaleza sino las que se construyen a través de un esfuerzo sistemático y sostenido. En segundo lugar, aparece claramente que en ese proceso de construcción de ventajas comparativas futuras, el papel que desempeña el Estado en las economías avanzadas es significativo. En tercer lugar, se observa que, no obstante el deterioro de la posición relativa de los Estados Unidos en el comercio internacional de manufacturas, su posición relativa en este sector, cuya gravitación futura es elevada, parece bastante fuerte. Se observa, además, la particular incidencia que ejerce el sector de bienes de capital como mecanismo de difusión y elevación generalizada de la productividad, de las innovaciones que se generan en el sector electrónico.

Habiendo analizado la reacción empresarial en el sector automotor que lidera la expansión industrial de la posguerra y su posible influencia en las políticas industriales nacionales y la gravitación que el sector público ejerce en el desarrollo del sector electrónico, uno de los que parecen liderar el nuevo patrón tecnológico que estaría emergiendo en este período de transición, a continuación se procederá a presentar brevemente el debate y las políticas industriales con las que los países avanzados buscan responder a la recesión con inflación de la década del 70.

4. EL DEBATE SOBRE POLITICA INDUSTRIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

El debate sobre política industrial en los países avanzados está obviamente marcado por la recesión con inflación y por la con-

[18] J. Bessaret, E. Braun y R. Moseley: "The Impact and Difussion of Microelectronics in Manufacturing Industry", en T. Forester (ed.), *The Microelectronics Revolution*, Oxford, Basil Blackwell, 1980.

vicción de que es necesario recuperar los niveles de crecimiento de la productividad y el proceso innovador que caracterizó las décadas del 50 y del 60. En el caso de los Estados Unidos, y también del Reino Unido, líderes de las dos revoluciones industriales, se agrega a lo anterior la fuerte preocupación por la pérdida de la competitividad relativa en los mercados internacionales y en el mercado interno, todo esto ocurriendo en un marco de creciente actividad internacional de las empresas líderes de esos países. No es casualidad que cada vez con mayor frecuencia se haga referencia en la prensa de esos países a hechos como los que se mencionan a continuación. Aproximadamente el 30% de los vehículos nuevos adquiridos en los Estados Unidos en 1979 eran importados; en 1962 ese porcentaje era del 5,1%. La participación del mercado interno de los Estados Unidos abastecido por los fabricantes locales de calzado fue del 98% en 1960 y del 63% en 1979. La participación de la maquinaria textil cayó del 93 al 55%. Las calculadoras y los aparatos de radio y televisión disminuyeron del 95 al 50% en un período comparable; en el acero, los fabricantes locales habrían perdido alrededor del 10%; en componentes eléctricos el 20% y en máquinas-herramienta el 23%. [19]

> Desde 1970 se ha perdido casi un millón de empleos manufactureros en la región que comprende desde las plantas químicas de Wilmington y las fábricas de Baltimore, hasta las acerías de Pittsburgh y Youngstown, la industria del caucho en Akron y la de automóviles en Dayton, Saint Louis, Indianápolis, Kalamazoo y Pontiac. Cientos de fábricas han cerrado o reducido su actividad. Algunas se trasladaron al Sur o al Oeste o abandonaron el país para instalarse en otras partes del mundo donde la mano de obra es más barata. [20]

Estos diagnósticos son expresión cotidiana en publicaciones que expresan diversas posiciones en el espectro político e ideológico de los Estados Unidos.

Frente a este panorama, parece haberse construido un consenso creciente, al menos en torno a dos temas: en primer término,

[19] S. Lens: "Reindustrialization: Panacea or Threat", en *The Progressive*, noviembre de 1980, pp. 44-48.

[20] N. R. Pearce y L. Steinbach: "Reindustrialization: A Foreign Word to Hard Pressed American Workers", en *National Journal*, 10/25, 1980, p. 1784.

la necesidad imperiosa de revitalizar el aparato productivo industrial y recuperar la potencialidad innovadora que lo había caracterizado y, en segundo lugar, la necesidad de modificar la modalidad específica de acción pública que se gestó en el período del auge. A partir de la unanimidad en torno a estos dos temas surgen, sin embargo, interpretaciones radicalmente diferentes respecto a cómo lograr esa revitalización industrial y también en cuanto a la definición de lo que debería ser la modalidad específica de intervención pública. De acuerdo con una de estas interpretaciones, habría sido precisamente la intervención masiva indiscriminada, ineficiente y cándida del sector público, la que habría contribuido a una asfixia progresiva de la capacidad creativa del sector empresarial. Según esta interpretación, la creciente influencia de una gama diversificada de presiones locales, parciales y provincianas, provenientes de minorías étnicas, ancianos, mujeres, sectores retrasados, regiones menos favorecidas, obsesivos del medio ambiente, apasionados por la seguridad de los consumidores, habrían logrado traducir sus particulares intereses y aprehensiones en una expansión inorgánica del sector público y en una legislación de carácter regulatorio restrictivo que habría terminado por paralizar el natural dinamismo y creatividad empresarial. Entre los ideólogos de esta posición, destacan Samuel Huntington, Daniel Bell, Irving Kristol y Milton Friedman. Esta interpretación conduce a formular la propuesta de que la revitalización industrial requiere, precisamente, el despejar a la acción pública de sus adiposidades, lo que permitirá el renacimiento y recuperación del "perdido paraíso" del liderazgo empresarial. [21]

La interpretación alternativa sostiene que no es la intervención pública, en sí misma, la que explicaría esta creciente parálisis, sino la modalidad específica que se habría alcanzado, particularmente, en los Estados Unidos. Se le objeta a esa acción pública su incapacidad de definir opciones estratégicas, la débil y precaria articulación lograda con el sector empresarial y laboral en torno a objetivos de largo plazo y el haber delegado al mercado la responsabilidad de atender los requerimientos de las

[21] I. Kristol: *Two Cheers for Capitalism*, Basic Books Inc., Nueva York, 1978. M. Friedman: *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, 1956. D. Bell: *The Coming of Post Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books Inc., Nueva York, 1976. S. P. Huntington: *The Governability of Democracy*.

diversas actividades productivas. En pocas palabras, se critica al Estado norteamericano no haber actuado como el Estado japonés. Para esta corriente de pensamiento, el modelo japonés merece la categoría de paradigma y debe constituirse en fuente de inspiración para el diseño de la política industrial en los Estados Unidos. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos debería transformarse en el MITI japonés, donde se definirían a nivel desagregado metas y programas de acción que se elaborarían en estrecha articulación con el sector empresarial; se identificarían los sectores con futuro, los llamados *"winners"* para distinguirlos del resto, entre los cuales estarían los definidos como *"losers"*. A los primeros se les otorgaría todo: apoyos financieros, fiscales, de investigación y desarrollo, promoción de exportaciones, depreciación acelerada y apoyos requeridos en materia de precios y tarifas. A los segundos, se les proporcionaría un "entierro humanitario".[22] Es interesante destacar el hecho de que ambas interpretaciones, que podrían denominarse como las utopías "manchesteriana" y "japonesa", respectivamente, implican transformaciones radicales de la sociedad y la economía. En el primer caso, se trata de "corregir" las deformaciones que en el ámbito económico habría generado el proceso de "excesiva democratización" desarrollado en el curso de las últimas décadas, devolviendo el liderazgo a los sectores empresariales, que en definitiva habrían sido los artífices y guías de la construcción de los Estados Unidos como gran potencia económica y política. Se trata, en alguna medida, de una añoranza, de un retorno a los buenos tiempos del pasado. La opción alternativa, la "progresista", dotada como es normal de una dosis elevada de voluntarismo, levanta como bandera la reproducción de un modelo desarrollado en condiciones históricas y culturales radicalmente distintas a las de los Estados Unidos. En el fondo, coincide con la opción conservadora en cuanto a la necesidad de corregir la democratización excesiva en lo económico y la des-

[22] A. Etzioni: "Re-Industrialize, Revitalize, or what?", en *National Journal*, 25 de octubre de 1980, p. 1818. A. Etzioni: "Why US Industry Needs Help?", en *Forbes*, 18 de agosto de 1980. H. Malmgren: "Notes for a US Industrial Policy", en *Challenge*, enero-febrero de 1981. *Time*: "Carter's Plan for US Industry", septiembre de 1980. R. B. Reich: "The True Road for Industrial Renewal", en *The Nation*, 7 de marzo de 1981. Valiosa y sugerente documentación sobre la administración Reagan aparece en: *Estados Unidos: Perspectiva latinoamericana*, No. 9, CIDE, México, primer semestre de 1981.

centralización propia de una sociedad de gran prosperidad, y al mismo tiempo, de gran complejidad. La diferencia radica en que en este caso el poder se transfiere a un Estado que se articula con el sector empresarial y que, a nombre del conjunto de la sociedad, define opciones estratégicas y vela porque la realidad se desarrolle de acuerdo con esas metas. En la opción conservadora, el poder se transfiere desde los paralizantes y diversificados núcleos de presión al sector empresarial, pasando, sin embargo, por una autoridad política que sería la encargada de endosar el poder económico a estos nuevos líderes.

En la administración Carter, el debate —a veces burocrático, otras académico y las más político— sobre estas opciones, alcanzó particular intensidad. La propuesta que se formuló en la fase final de esa administración y se reafirmó en el período electoral por parte del candidato Carter, recoge elementos de ambas opciones, constituyendo una expresión un tanto ecléctica y ambigua, en que se buscaba su conciliación. El planteamiento de esa propuesta podría resumirse en los términos siguientes: el problema de la economía de los Estados Unidos radica en un excesivo consumo público y privado y en una insuficiente inversión. La incapacidad de adaptarse a las nuevas condiciones energéticas y la precariedad de los sectores de infraestructura y del sector productor de bienes de capital constituyen el nudo focal que es preciso atacar. Para enfrentar esta situación, se precisa una intervención pública selectiva; transferir recursos al sector privado, pero buscando que se canalicen hacia los sectores de infraestructura y de bienes de capital, lejos del alcance del consumo público o privado. Para lograr este propósito, es preciso evitar que el mecanismo de transferencia sea exclusiva o fundamentalmente una disminución de impuestos, porque en ese caso el destino principal sería precisamente el consumo. Para que la transferencia llegue donde se necesita, debe recurrirse en un grado importante a mecanismos como la depreciación acelerada para aquellos que remplacen técnicas obsoletas o los que se desplacen hacia equipos eficientes en el uso de energía. Esto permitiría lograr la revitalización, sin llegar a precisar exactamente los sectores y subsectores industriales que deberían apoyarse. Se requeriría de incentivos fiscales para gastos de investigación y desarrollar un esquema de incentivos para el sector laboral, asociado a los requerimientos de productividad. Se trataría de una opción en que el criterio absoluto de "ventaja comparativa" se compatibilizaría con los requerimientos de carácter social y regional y de segu-

ridad nacional.

Frente a este planteamiento de "tercera posición" se produjeron reacciones de la más diversa naturaleza pero, en términos generales, el elemento frecuentemente presente era el de escepticismo respecto tanto a la concepción de la propuesta como a la credibilidad del aparato gubernamental para su instrumentación:

> La idea de una reindustrialización o de una nueva política industrial irrita a algunos observadores. El profesor de Yale William Nordhaus, un ex miembro del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Carter, sostiene que la reindustrialización es como el "hula-hoop". En un nivel más profundo, existe la idea de que requiere, sobre todo, del fortalecimiento de las industrias. Charles Wilson, vicepresidente del Area de Desarrollo del Banco Continental de Chicago, sostiene que el gobierno no ha encarado el problema de la formación de capital de una manera verdaderamente productiva. "Actualmente, la reindustrialización es un *slogan* en busca de contenido", afirma Jerry Jasinowsky, vicepresidente de una comisión de la administración Carter encargada de examinar medidas de apoyo a la industria norteamericana. [23]

Para otros:

> Debido en parte a que el concepto de política industrial es bastante vago, hay un conjunto heterogéneo y ecléctico de gente que lo apoya. La Comisión Trilateral, un grupo muy poderoso de dirigentes norteamericanos, europeos y japoneses, reclamó que el gobierno, simultáneamente con la protección de las industrias en declinación, adoptase medidas para promover la innovación y la investigación. La Asociación Nacional de Industriales, que representa al sector patronal, y la AFL-CIO, que representa a los trabajadores, han suscrito el plan. "Política industrial" significa cosas muy diferentes para sus distintos partidarios. Para los dirigentes de empresa, se trata de una oportunidad irresistible de defender una vez más las virtudes de los incentivos a la inversión, para terminar con la doble imposición (a los beneficios y a los dividendos) y para eliminar las normas gubernamentales más gravosas. Para los trabajadores, una "política industrial" permite fundamentar la protección del empleo en las industrias en declinación y el establecimiento de programas de capacitación en las industrias en crecimiento. [24]

[23] *Time*: "Curing Ailing Industries", 14 de julio de 1980.
[24] *Time*: "Curing Ailing Industries", 14 de julio de 1980.

Una perspectiva radicalmente diferente se encuentra en:

> Sin duda, es necesario tomar medidas drásticas si se quiere mantener el nivel de vida del que se jactan los norteamericanos. Según estimaciones recientes, la participación norteamericana en la economía del mundo capitalista ha descendido de más de la mitad después de la Segunda Guerra Mundial a la tercera parte actualmente y puede caer a apenas una quinta parte en los próximos veinte años. En 1960, las empresas de los Estados Unidos vendieron el 93,4% de toda la maquinaria textil adquirida por las fábricas norteamericanas; actualmente el porcentaje es del 54,5%. En electrónica, las cifras correspondientes son 94,4% en 1960 y 49,4% en 1980. En calzado, la caída fue del 97,7 al 62,7%. Incluso en industrias clave, como la automovilística, las empresas norteamericanas han perdido el 16% del mercado interno que llegaron a tener; en la del acero, el 9%; en la de componentes eléctricos, el 20%; en máquinas-herramientas cortadoras de metal, el 23%. Existen estadísticas similares relacionadas con las ventas al exterior de corporaciones norteamericanas. La participación de General Motors, Chrysler y Ford en el mercado mundial del automóvil cayó del 22,6% en 1962 al 13,9% en 1979; en aeronaves, del 70,9 al 58%; en vehículos ferroviarios, del 34,8 al 11,6%; en plásticos, del 27,8 al 13%. [25]

El *Wall Street Journal*, en cambio, después de un crítico análisis de la propuesta de reindustrialización, se refiere a ella como "RIP", con la esperanza de que pronto descanse en paz.

El desenlace de esa campaña electoral es conocido, y también el hecho de que la administración Reagan adoptó una posición notoriamente cercana a la "utopía manchesteriana". Es preciso reconocer que esa propuesta despierta en la conciencia de los ciudadanos de los Estados Unidos la añoranza por un pasado que existió y cuya capacidad de convocatoria y movilización aparece en la superficie en las situaciones críticas. La utopía "japonesa", en cambio, plantea, entre múltiples requisitos, el de la existencia de un sector social capaz de inspirar credibilidad e imponer autoridad al resto de la sociedad. Es el núcleo dirigente al cual la sociedad delega la responsabilidad de efectuar operaciones estratégicas y de guiar por el camino que conduce a ellas. Adicionalmente, en este núcleo dirigente debe predominar la vo-

[25] S. Lens: "Reindustrialization: Panacea or Threat", en *The Progressive*, noviembre de 1980, pp. 44-48.

cación industrializadora a la que debe subordinarse la función financiera. Parece posible afirmar que al menos estas condiciones no están presentes en la sociedad norteamericana, como tampoco en la británica, donde la propuesta "progresista" se acerca también a la utopía "japonesa".

Como ilustración del carácter "trascendente" de la propuesta de la administración Reagan, así como de su pretensión de globabilidad y autosuficiencia, es útil mencionar algunas reflexiones incluidas en un libro que ha venido convirtiéndose en símbolo y vocero del pensamiento de la nueva administración: *Wealth and Poverty*, del sociólogo George Gilder. La interpretación respecto al deterioro acumulado de la situación económica de los Estados Unidos se sintetiza en los términos siguientes:

> Las clases altas, que habitualmente constituyen un eje fundamental de la economía —en la medida en que son la principal fuente de inversión— se volcaron a los improductivos paraísos fiscales, a la acumulación de oro, a los bienes inmuebles y a la especulación. La desmoralización de la élite, además, acentuó las penurias de las clases inferiores. [26]

y en:

> Originadas en un esfuerzo liberal por responder a la voluntad popular y aliviar las presiones de la pobreza, las políticas orientadas a satisfacer la demanda terminan por promover el desempleo y la dependencia y por crear una economía menos abierta y accesible y un orden político más estratificado y jerarquizado. Prolifera la burocracia gubernamental, para brindar los servicios que las empresas privadas, sobrecargadas de impuestos, ya no pueden suministrar, y para subsidiar los intereses privados, beneficiarios de un capitalismo disminuido. Además, como la burocracia crece, el progreso industrial —que depende siempre de la creatividad— declina. [27]

Gilder subraya la importancia que en este proceso de creciente deterioro habría desempeñado un sistema impositivo que estimuló el trabajo femenino, con lo cual se habría contribuido en forma decisiva al incremento de la tensión y, en alguna medida, a la disolución de la célula básica de la sociedad que es la familia:

[26] G. Gilder: *Wealth and Poverty*, Basic Books Inc., Nueva York, 1981, p. 20.
[27] G. Gilder: *Wealth and Poverty*, Basic Books Inc., Nueva York, 1981, p. 39.

> Resulta afectada la familia dependiente de una sola fuente de ingresos, completamente dedicada a su ocupación. Cuando participan en el mercado de trabajo los dos miembros de la pareja, ésta puede tener más éxito que cuando uno solo de ellos compite agresivamente por los relativamente pocos empleos disponibles en los niveles superiores. La exacerbación de esta tendencia ha producido una gran insuficiencia de nuevos capitales para inversiones que mantengan una alta productividad en el empleo. En lugar de comprar equipos duraderos, las compañías se han inclinado por contratar trabajadores escasamente remunerados, a menudo zafrales o de tiempo parcial...
> El problema principal es la angustia que se inflige tanto al marido como a la mujer y, por consiguiente, a la relación entre ambos, cuando ella se ve obligada a trabajar, a pesar de la necesidad cada vez mayor de que permanezca en el hogar. [28]

Adicionalmente, esto habría contribuido a desalentar el liderazgo empresarial debido a que:

> Los hombres casados altamente remunerados son la máxima fuente de crecimiento de la productividad en los Estados Unidos. Se puede apreciar sin dificultad que nuestras tasas impositivas, progresivamente elevadas e incrementadas por la inflación, desgastan la productividad al mismo tiempo que amplían la mano de obra. [29]

Frente a esto es preciso recuperar y favorecer los verdaderos liderazgos:

> Los liberales parecen querer la riqueza sin los ricos. La mayor parte de la riqueza verdadera se origina todavía en mentes individuales, de maneras impredecibles e incontrolables. Una economía exitosa depende de la proliferación de los ricos, al crear una amplia clase de hombres arriesgados, dispuestos a evitar las facilidades de una vida confortable para crear una nueva empresa, obtener grandes beneficios e invertirlos nuevamente. Podría decirse que sus ganancias son "no ganadas" e "inmerecidas". Pero, en realidad, la mayoría de los empresarios que tienen éxito contribuyen mucho más a la sociedad de lo que llegan a obtener y la mayoría de ellos no alcanza ninguna riqueza. Son los héroes de la vida económica y quienes les niegan el reconocimiento que mere-

[28] G. Gilder: *Wealth and Poverty*, Basic Books Inc., Nueva York, 1981, pp. 14-15.
[29] G. Gilder: *Wealth and Poverty*, Basic Books Inc., Nueva York, 1981, p. 16.

cen demuestran ser incapaces de comprender su papel y su compromiso. [30]

En síntesis, se recomienda una transformación profunda de la sociedad norteamericana, ya que:

> El futuro del capitalismo norteamericano depende de este cambio del orden político, desde una defensa reaccionaria del pasado hacia un creciente compromiso con el futuro. En el extraño mundo de la política norteamericana, tal cambio supone, casi necesariamente, superar las tendencias progresistas de la sociedad. [31]

Para la utopía "manchesteriana", no obstante el triunfo de Reagan, la situación tampoco parece clara. En primer lugar, porque la disposición de la ciudadanía a abdicar de los beneficios económicos obtenidos en un largo proceso de democratización, suele manifestarse en forma distinta cuando se trata de las instancias y pronunciamientos globales y abstractos y cuando llega el momento de traducir esas opciones en acciones administrativas que afectan intereses particulares y específicos. En segundo lugar, porque esa opción admite implícitamente el supuesto de que el sector empresarial habría quedado al margen del proceso de burocratización y esclerosis que habría sufrido la administración pública, lo cual está por demostrarse. En tercer lugar, el sector bancario privado y el *lobby* petrolero, que parecen ejercer influencia en la concepción de las políticas de la nueva administración, no parecen haber evidenciado, al menos en la última década, que dispongan de una visión integrada y trascendente, ni de los problemas económicos y políticos internacionales, ni tampoco de los nacionales.

En cuarto lugar, porque, como se sugirió en el capítulo I, la recesión con inflación de la década del 70 y comienzo de la del 80, se vincula en alguna medida al agotamiento de un patrón tecnológico, desafío que no es evidente que se resuelva con la hipotética y simple adición de los recursos generados por la disminución de los impuestos.

[30] G. Gilder: *Wealth and Poverty*, Basic Books Inc., Nueva York, 1981, p. 244.
[31] G. Gilder: *Wealth and Poverty*, Basic Books Inc., Nueva York, 1981, p. 246. Véanse comentarios sobre este libro en: I. Kristol, J. Parker, John Chamberlain y A. Reinolds: "George Gilder's Wealth and Poverty: A Symposium", en *National Review*, 17 de abril de 1981.

En quinto lugar, existen fundadas dudas respecto a la capacidad del gasto militar, cuya ponderación en el PNB se incrementaría del 5% en 1980 al 7 u 8% en 1986, para desencadenar la revolución tecnológica y la elevación de la productividad requerida por la actividad industrial expuesta a la competencia internacional. Esto, sin considerar los efectos inflacionarios que pudieran generarse a partir de un incremento en los gastos en defensa que, en moneda constante, duplican (triplican, según los críticos de la administración Reagan) el gasto en defensa efectuado durante la guerra de Viet-Nam, cuya contribución al proceso inflacionario de los Estados Unidos es objeto de consenso. [32]

5. ALGUNOS ASPECTOS DE LA POLITICA INDUSTRIAL DEL JAPON

Como se indicara anteriormente, el Japón, no obstante su carencia de recursos naturales, y particularmente de combustibles, enfrentó la recesión de la década del 70 en forma relativamente exitosa en términos de ritmo de crecimiento, con una tasa que superaba en un 5% a la del resto de los países desarrollados, aunque era sólo de la mitad de la tasa de las décadas del 50 y del 60. Lo que interesa destacar en el caso de este país es la política industrial que adoptó en relación con aquellas ramas que recibieron los diversos impactos negativos que convergieron sobre la industria del Japón en la década del 70. Se hará mención, además, a las ramas en las cuales el Japón estaría concentrando esfuerzos para la década del 80. Este último aspecto, la selección de los sectores *"winners"*, merece una atención particular porque constituye uno de los elementos de la política industrial del Japón que ha ejercido más influencia intelectual en el resto de los países avanzados, como se vio para los Estados Unidos y se observa también para los países europeos.

En el curso de la década del 70, el Japón toma conciencia de su sólida posición relativa respecto a los otros países avanzados pero, al mismo tiempo, la crisis de los energéticos y la conflictiva

[32] Federal Reserve Bank of New York: "The National Defense Budget and its Economic Effects", 1981. M. Gordon: "If Defense Spending is on the Rise, Can Inflation be very Far Behind?", en *National Journal*, 20 de junio de 1981, p. 1101. H. Kanter: "The Reagan Defense Program in Early Outline", en *Strategic Review*, 1981, p. 27.

situación del Medio Oriente confirma su histórica aprehensión respecto a la fragilidad estructural de su economía. Las modificaciones que se suceden en el ámbito de la política internacional y particularmente las nuevas relaciones de los Estados Unidos con China y el propio Japón con China, unidas al exitoso crecimiento industrial de los denominados "nuevos Japón", [33] es decir, la exitosa industrialización de los países del sudeste asiático que, como se vio en el capítulo II, aparece orgánicamente vinculada al éxito japonés. Lo anterior otorga a ese país nuevas responsabilidades en el ámbito de la política internacional, las que necesariamente repercuten sobre el delicado tema del gasto en defensa. En este aspecto, las referencias al relativamente bajo gasto en defensa del Japón, serían cada vez más frecuentes en la década del 70, como una de las explicaciones formuladas en los Estados Unidos y Europa sobre el rápido crecimiento japonés. Esto repercutirá en la expansión futura de la actividad industrial vinculada a la producción de armamentos del Japón. [34]

Apoyo a los sectores industriales deprimidos

En mayo de 1978 se aprobó *"The Law for Professional Measures for Stabilizing Designated Depressed Industries"*, destinada a apoyar las denominadas "industrias estructuralmente deprimidas". Se definieron como pertenecientes a esta categoría las siguientes ramas industriales: producción de acero con horno eléctrico; producción de hierro y silicón; fundiciones de aluminio; producción de fibra sintética; hilados; producción de amoníaco y urea; producción de ácido fosfático; producción de clorovinilo; cartón e industria naval. [35]

La inclusión de un sector en esta categoría presuponía que se verificaban las siguientes condiciones: i) el sector enfrentaba un

[33] Estados Unidos — House of Representatives: "Jones Report", Task Force Report, Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, enero de 1979.

[34] *Financial Times Survey*: "Japan in the 80's", 17 de julio de 1978. R. Hanson: "Why the Western Arms Exporters are Worried by the Power of Japan?", en *Financial Times*, 5 de marzo de 1981. *Far Eastern Economic Review*: "Industrial Japan: Guns and Butter: A New Litany for the 80's", 5 de diciembre de 1980. T. Dahlby: "Industrial Japan: Can the US Really Guarantee our Security in War Time?", en *Far Eastern Economic Review*, 5 de diciembre de 1980.

[35] I. Yamazawa: "Adjusting to the ADCs in the Face of Structurally Depressed Industries: Japan", Hitotsubashi University, septiembre de 1980.

cambio significativo y brusco en la demanda interna y externa, como consecuencia de lo cual se incorporaba en un ciclo recesivo prolongado; ii) existía un exceso de capacidad ociosa con perspectivas de incrementarse; iii) la situación económica de la mayor parte de las empresas del sector era precaria; iv) se requería eliminar capacidad ociosa para enfrentar la recesión.

En el cuadro 71 aparecen las características principales para los sectores considerados, lo que permite ilustrar la verificación de las cuatro condiciones señaladas.

El contenido del programa de apoyo a estos sectores industriales incluía: i) un programa básico de estabilización preparado por el MITI para cada una de las ramas, en consulta con un consejo asesor, en el cual había representantes del sector industrial. Estos programas tenían como propósito lograr un equilibrio entre la demanda y la oferta en un período de tres a cinco años, y regular las nuevas capacidades; ii) considerándose insuficientes los ajustes autónomos que podía realizar el sector privado, el MITI promovió la cartelización de los sectores afectados con el objetivo de eliminar el exceso de capacidad instalada y restringir las nuevas instalaciones. Es interesante destacar el hecho de que la ley "antitrust" vigente en el Japón prohíbe la formación de cárteles, pero considerando que se trataba de una situación especial, el propio gobierno, a través del MITI, favoreció esta medida; iii) el porcentaje de la eliminación de la capacidad ociosa y la diversificación de las empresas hacia otras actividades fue financiado por el Banco de Desarrollo con tasas preferenciales de interés. Adicionalmente, el gobierno propuso un subsidio para el desplazamiento de los trabajadores dentro de las empresas y a nivel de los gobiernos y autoridades locales.

Aun cuando estos programas sectoriales deben culminar aproximadamente en 1983 y por consiguiente es prematuro proceder a su evaluación, la información disponible señala que tanto como consecuencia de la eliminación que se ha hecho del exceso de capacidad ociosa aliviando la carga financiera de las empresas (la industria naval eliminó el 35% de la capacidad instalada; la producción de fibras sintéticas entre el 14 y el 19%), así como de la recuperación de la demanda interna en 1979, han contribuido a superar en, buena medida, la recesión previa. Esta recuperación coyuntural no modifica el problema de fondo, ya que se trata de una situación de erosión de la ventaja comparativa del Japón, particularmente respecto a los NIC asiáticos en el sector textil y, más especialmente, respecto a Corea del Sur y Taiwán

CUADRO 71: Indicadores de industrias estructuralmente deprimidas

		Acero con horno eléctrico	Ferro-silicón	Aluminio	Fibra sintética	Hilados	Fertilizantes			Cloruro de vinil	Cartón
							Amoníaco	Urea	Fosfóricos		
Producción	1973	11 666	347,6	1 082	1 327	1 563	3 874	3 384	663	1 380	5 162
(1 000 ton.)	1975	9 313	306,1	988	1 142	1 261	2 982	2 127	525	1 091	4 037
	1977	9 633	286,7	1 188	1 340	1 146	2 779	2 002	547	1 024	4 694
Capacidad de producción (1 000 ton.)	1973	15 900	500	1 238	3 831	14 722	4 434	3 831	850	1 608	5 363
	1975	19 300	454	1 447	3 929	14 200	4 434	3 870	881	1 656	7 038
	1977	20 950	498	1 641	5 030	13 699	4 552	3 936	911	1 890	7 429
Capacidad de utilización (%)	1973	87,9	69,5	87,4	94,9	94,6	87,4	88,7	78	85,8	96,3
	1975	54,0	67,4	68,3	79,7	84,2	67,3	55,0	60	65,9	57,4
	1977	50,2	57,6	72,4	73,0	80,9	61,0	51,0	60	54,2	63,2
Consumo doméstico	1973	11 050	399,9	1 624	947	1 556	3 836	1 112	663	1 354	5 084
(1 000 ton.)	1975	6 963	313,2	1 270	745	1 194	2 922	851	525	992	3 962
	1977	8 366	327,8	1 386	975	1 089	2 762	935	582	957	4 596
Importaciones	1973		53,5	473	16,8	346	0	0		77	33
(1 000 ton.)	1975		26,1	358	6,6	159	0	0		8	13
	1977		44,8	472	12,6	185	0	0	56	11	49
Exportaciones	1973	513	1,7	2	392	240	38	2 151		108	113
(1 000 ton.)	1975	1 971	21,5	73	400	273	101	1 280		131	171
	1977	1 577	3,4	176	383	326	68	1 242		81	144
Precio de fábrica	1973	47,0-100,0	90,0-180,0	290	787	337,1	27	33	48 740	109	55-57
(1 000 yens por ton.)	1975	41,5-62,0	190,3-230,5	272	654	284,8	52	43	121 080	141	72-77
	1977	59,0	135,0-205,5	303	504	316,5	53	49	99 100	154	90-92
Beneficios corrientes: total principales empresas	1973	33 660	997	1 450	155 173	172 532	4 141	4 141	224	99 802	6 391
	1975	33 323	2 389	13 160	41 487	104 451	16 844	16 844	9 163	13 124	16 814
	1977	22 084	5 930	20 500	22 732	33 997	11 934[b]	11 934[b]			

(millones de yens)											
No. de empleados	1973		23 140	18 583	39 629	178 190		605	523		13 000
(personas)	1975		29 273	18 287	38 377	135 159	940	624	523		12 000
	1977	35 000	26 124	13 409	30 373	103 592	784	461	498	4 680	11 000
No. de empresas	1973		16(8)	5(0)	33(7)		18(0)	12(0)	22(2)	18(-)	94(71)
(empresas ch. y m.)[a]	1975		17(8)	6(0)	33(7)		18(0)	12(0)	22(2)	18(-)	88(65)
	1977	68(29)	16(7)	7(0)	35(9)	870 (681)	18(0)	12(0)	22(2)	18(-)	88(65)

[a]Cifras de 1976; [b]Las empresas medianas y pequeñas se definen como empresas manufactureras que emplean más de 300 personas.
Fuente: MITI, *Kozo Fukyo-ho no Kaisetsu* (explicación de la Ley de Industrias Estructuralmente Deprimidas).

en los sectores siderúrgico, petroquímico y la industria naval, ramas a cuya expansión en esos países contribuyó la tecnología y, en ciertos casos, inversiones japonesas. Existiendo clara conciencia de esta situación, consideraciones referentes a la seguridad nacional conducen a pensar que el gobierno del Japón realizará significativos esfuerzos para sostener la producción en esos sectores. [36]

En el sector siderúrgico, los esfuerzos estarán destinados a elevar la eficiencia en la utilización de energía, a concentrar la atención en productos siderúrgicos tecnológicamente complejos y enfatizar las actividades de exportación de tecnología a través de las divisiones de ingeniería de las empresas. Entre las operaciones de mayor envergadura en ese sentido destacan: Paoshan en China, Tubaron en Brasil, Egipto, Australia, Filipinas y probablemente México.

En el sector petroquímico existen índices que muestran que el Japón está penetrando en la comercialización internacional de productos químicos, concentrando la atención en resinas especiales y en los productos plásticos. Se ha detenido la construcción de plantas de etileno, promoviéndose en cambio las de propileno, y se realizan esfuerzos significativos en el área de ahorro de energía y diversificación de fuentes de abastecimiento.

En síntesis, todo parece indicar que en estos dos sectores, siderúrgico y petroquímico, que desempeñaron una función significativa en la transformación industrial del Japón en la posguerra, el país, inspirado en consideraciones de seguridad, hará esfuerzos importantes para adecuar estos sectores industriales a las nuevas condiciones internacionales de costo de energía y competencia de nuevos productores. La adaptación tecnológica a las nuevas condiciones energéticas, exportación de servicios de ingeniería y desplazamiento hacia los rubros de mayor complejidad tecnológica, constituyen lineamientos centrales de esa política de restructuración industrial.

[36] T. Dahlby: "Industrial Japan: Can the US Really Guarantee our Security in War Time?", en *Far Eastern Economic Review*, 5 de diciembre de 1980. S. Okita: "Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects", en *Foreign Affairs*, 1980. *Financial Times Survey*: "Japan in the 80's", 17 de julio de 1978.

Sector automotor

En este sector, la adaptación frente a la saturación del mercado interno (en los primeros años de la década del 70, la demanda crecía 12% anual y se prevén tasas del 2 o 3% para la década del 80) adopta fundamentalmente la forma de internacionalización con innovación tecnológica. En el cuadro 72 [37] se observa que el Japón se ha convertido en el principal exportador de vehículos a nivel mundial, destinando al mercado internacional la mitad de su producción, proporción similar a la observada para Francia y Alemania Federal, con la diferencia, respecto a esos países, de que las importaciones de vehículos del Japón son prácticamente insignificantes (65 000 vehículos en 1979), en contraste con la situación de los Estados Unidos, que produce básicamente para el mercado interno (91% de la producción). En 1979, en lo que se refiere a vehículos para pasajeros, el Japón representaba ya el 20% de la producción mundial, superando con creces a Alemania Federal y Francia y acercándose al 27% que en ese momento se originaba en los Estados Unidos. (Véase el cuadro 73.) En 1980, por primera vez, la producción de vehículos de pasajeros y carga del Japón supera la de los Estados Unidos (11 millones contra 9 millones), alcanzando en el caso de los vehículos de pasajeros, el 8% del mercado alemán y el 25% del norteamericano. Su fuerza radica en los vehículos pequeños, ahorradores de energía y de alta calidad en la fabricación.

CUADRO 72: Importación y exportación de automóviles (1979)
(Miles de unidades)

País	*Exportaciones*	*% de producción*	*Importaciones*
Estados Unidos	741	8,8	3 006
Japón	3 102	50,2	65
Alemania Federal	1 997	50,8	1 056
Francia	1 698	52,7	604

Fuente: Asociación de Fabricantes de Automóviles del Japón.

[37] Véanse la sección sobre el sector automotor y: I. Yamazawa: "Adjusting to the ADCs in the Face of Structurally Depressed Industries: Japan", Hitotsubashi University, septiembre de 1980.

CUADRO 73: Producción de automóviles (1979)

País	*(En 1 000 unidades)*	*Participación en el total (%)*
Estados Unidos	8 434	27,3
Japón	6 176	20,0
Alemania Federal	3 933	12,7
Francia	3 200	10,4
Total	*30 903*	*100,0*

Fuente: Asociación de Fabricantes de Automóviles del Japón.

Las crecientes presiones proteccionistas que se observan tanto en Europa como en los Estados Unidos han determinado la estrategia japonesa de avanzar hacia la internacionalización de su producción. Las políticas varían en las distintas empresas, de acuerdo con la gravitación que alcancen en el mercado interno. Toyota, que tiene el 31% del mercado interno y una eficacia productiva que le permite colocar su producción en los Estados Unidos con diferencia de costo significativa respecto a los norteamericanos, es la que ha avanzado menos en su expansión de inversiones fuera del Japón. Nissan, que no ha logrado superar el 24% de participación en el mercado interno, ha iniciado una decidida campaña de expansión internacional tanto en los Estados Unidos como en Europa (España e Italia) y América Latina (principalmente en México). Los fabricantes más pequeños en el Japón, que están vinculados a los grandes fabricantes norteamericanos (Ford posee el 25% de Toyocogio; General Motors posee el 34,2% de Isus y Chrysler posee el 15% de Mitsubichi Motors), han avanzado, favorecidos en parte por esas vinculaciones en el proceso de internacionalización, concentrando la atención principalmente en los Estados Unidos.

Sectores prioritarios

El núcleo central de interés, sin embargo, para la expansión industrial del Japón en la década del 80, son los sectores que ellos han denominado altamente intensivos en tecnología, inspirándose en el criterio de que, dadas las condiciones del Japón en materia de recursos naturales y la creciente competencia proveniente de aquellos países asiáticos a cuyo desarrollo el Japón contribuyó en forma significativa, la incorporación de desarrollo tecnológico a la producción constituye su opción estratégica. Saburo Okita, que ha desempeñado una función importante en la concepción de la estrategia industrial a largo plazo del Japón, sostiene:

> En reiteradas oportunidades, el gobierno japonés ha anunciado su política de promoción del desarrollo del conocimiento de las industrias intensivas y del sector de alta tecnología. Se trata de una política absolutamente necesaria, habida cuenta de la insuficiencia del Japón en materia de recursos naturales (importa el 88% de sus necesidades de energía, más del 60% de los granos que consume y prácticamente el 100% de minerales vitales como el hierro, el oro, la bauxita y el cobre.) Debido a esta dependencia casi total y a la inestabilidad del aprovisionamiento exterior, el desarrollo de industrias de alta tecnología, intensivas en conocimiento, constituye un problema de vida o muerte para el Japón. El rápido progreso industrial requiere, también, del desarrollo de ese sector, y la consiguiente competencia en las industrias intensivas en mano de obra más tradicionales, lo que se ha puesto de manifiesto en países del sudeste asiático, como Corea del Sur y Hong-Kong, y lo que posiblemente ocurra en el futuro en China. [38]

Entre esos sectores, destacan la producción de equipo para la informática, específicamente el sector de semiconductores y las aplicaciones de la ingeniería genética al sector farmacéutico y alimenticio. En el área de computación, la estrategia del MITI ha sido favorecer los esfuerzos cooperativos entre las empresas japonesas en el área de investigación y desarrollo, estimulando el consumo interno a través de sistemas públicos de computadoras y centralizando las compras de equipo informático para el sector público, todo esto con la perspectiva de favorecer la expansión

[38] S. Okita: "Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects", en *Foreign Affairs*, 1980, p. 1101.

de un mercado cautivo interno para sus fabricantes nacionales. Hasta este momento, la industria japonesa de fabricación de equipo de informática está fundamentalmente concentrada en el mercado interno, representando las exportaciones sólo un 8%, en claro contraste con el sector automotor (50%) y electrónica doméstica (42%). La presencia dominante de IBM en los mercados internacionales sin duda ha estimulado tanto la estrategia cooperativa como una vinculación de estrategia con las empresas internacionales en el mercado interno, según se observa en el cuadro 74, [39] que, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores industriales, adquiere algún grado de relevancia (aunque en los últimos años habría perdido participación relativa: 28% en 1976 y 25% en 1979).

Estas consideraciones, unidas al hecho de que tomando como referencia el auge relativo del Japón en el sector automotor, donde sus empresas eran hace 20 años significativamente más

CUADRO 74: Japón: venta de computadoras por los principales fabricantes (1976-1979) (Billones de yens)

Fabricante	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*
Fujitsu	239,6	274,5	303,0	326,8
IBM del Japón	275,4	293,8	315,3	324,2
Hitachi	142,0	160,0	190,0	216,0
NEC	114,0	137,5	166,8	200,7
Nippon Univac	70,6	67,8	71,6	73,6
Oki	48,3	44,4	47,9	62,8
Mitsubishi	32,0	38,0	45,0	53,0
Toshiba	59,2	59,1	43,0	50,4

Fuente: Nihon Keizai Shimbun.

[39] Véanse la sección sobre el sector electrónico y: G. Gregory: "Industries of the Future: IBM's Strategy: Down it goes to No. 2", en *Far Eastern Economic Review*, 5 de diciembre de 1980. *Far Eastern Economic Review*: "Another Leap into the 1980's", 5 de diciembre de 1980. *Business Week*: "The Japanization of an IBM Subsidiary", 6 de abril de 1981. B. Uttal: "Exports Won't Come Easy for Japan's Computer Industry", en *Fortune*, 9 de octubre de 1978.

débiles que sus competidores americanos, en comparación con la debilidad relativa actual de los fabricantes de computadoras, puede preverse que el avance japonés en el mercado internacional de este tipo de equipo puede ser significativo, apreciación que se refuerza al considerar la industria de semiconductores. Para la década del 80 se prevé un incremento de la producción del sector electrónico del 10% anual y, para la industria de semiconductores, del 16% anual. Las proyecciones indican que hacia 1990 la producción del sector electrónico alcanzará un nivel comparable a la del sector automotor, el que, por lo demás, alcanzará una proporción comparable a la de equipos electrónicos y superará la producción del sector siderúrgico. Aunque, como se señalara en un capítulo anterior, el desarrollo tecnológico básico en la microelectrónica se genera en los Estados Unidos para ser posteriormente transferida al Japón y otros países asiáticos, es precisamente en estos países donde la aplicación de la microelectrónica a la producción de bienes de consumo tales como relojes, calculadoras y su incorporación a la ingeniería de fabricación (líneas de montaje de la industria automotriz) y en la ingeniería de producción (dispositivos electrónicos para el ahorro de combustible en los vehículos), ha sido más rápido que en el país de origen de la tecnología básica. Como se destacara anteriormente, el apoyo gubernamental al desarrollo tecnológico de este sector ha sido muy intenso en el Japón, muestra de lo cual es el hecho de que, a partir del comienzo del proyecto de VLIC (*very large integrated circuits*) financiado por el gobierno, ha generado, hasta el momento, más de mil nuevas patentes.

El carácter integrado y autosuficiente de la industria del Japón permite una más rápida difusión de la innovación tecnológica en el sector de la microelectrónica a la industria de bienes de capital y, a través de ésta, al conjunto de la actividad productiva, ha constituido un apoyo significativo a los altos niveles de incremento de la productividad industrial en el Japón.

En el sector farmacéutico, donde se ha hecho reiterada referencia a una presunta tendencia hacia el estancamiento de la innovación y la introducción de nuevos productos, el Japón ha perseguido una política sistemática de apoyo gubernamental a la innovación tecnológica en áreas críticas. A partir de 1975, el MITI otorgó gran prioridad al desarrollo de la tecnología en microbiología y proporcionó apoyo a unos 200 proyectos en esta área, que constituye un núcleo central de la bioquímica, en torno al cual se prevé que se desarrollará la industria farmacéutica.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud apoyó estos desarrollos, a través de la fijación de precios, especialmente favorable para la producción de productos fabricados sobre la base de fermentación. En 1979, por primera vez, las exportaciones de productos farmacéuticos superaron a las importaciones. Esta evolución en el ámbito del comercio ha estado acompañada de un flujo paralelo en el ámbito de exportación de la tecnología, que se expandió rápidamente en la década del 70, mientras que la tecnología permanecía estancada a nivel mundial.

El hecho de que el sector farmacéutico sea poco intensivo en materias primas, así como el elevado valor agregado de su producción, proporcionan una excelente oportunidad para el personal de elevada calificación de que dispone el Japón. Como ha ocurrido en otros sectores, una vez lograda la consolidación interna y la competitividad internacional, se inicia el proceso de internacionalización de la producción. Los primeros avances en esta dirección apuntan principalmente hacia los países del sudeste asiático, México y Alemania Federal. Al igual que en el sector de producción de equipo para computación, se observa un esquema creciente de colaboración en el ámbito tecnológico entre firmas japonesas y firmas norteamericanas.

Se observa entonces que, independientemente de la modalidad que asuma la estrategia industrial del Japón para los distintos sectores, aparecen como elementos comunes a las distintas políticas por rama el desplazamiento hacia la franja de productos de tecnología intensiva, la exportación de servicios de ingeniería y la búsqueda de un esquema de internacionalización, donde la colaboración con firmas de otros países puede actuar como un factor de apertura de mercados y apoyo tecnológico. [40]

6. MEDIDAS DE POLITICA INDUSTRIAL EN LOS PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL

Estos países llegan a la década del 70 habiendo sorteado exitosamente el denominado "desafío norteamericano de la década del

[40] S. Okita: "Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects", en *Foreign Affairs*, 1980. *Far Eastern Economic Review*: 5 de diciembre de 1980. *Financial Times Survey*: "Japan in the 80's", 17 de julio de 1978. I. Yamazawa: "Adjusting to the ADCs in the Face of Structurally Depressed Industries: Japan", Hitotsubashi University, septiembre de 1980.

60''. La estrecha colaboración entre el sector público y las empresas industriales líderes, el proceso de concentración dentro del grupo de las empresas líderes, tanto a nivel nacional como regional europeo, la rápida expansión internacional de fines de la década del 60, tanto dentro del Mercado Común como hacia los países menos desarrollados de Europa, algunos países del sudeste asiático, los Estados Unidos y América Latina preferentemente, la disponibilidad de un margen de mano de obra complementario proveniente de los países menos desarrollados de Europa, así como el mercado ampliado regional, son factores que contribuyen, entre otros, a explicar el rápido crecimiento de las economías europeas en la década del 60. Frente a la erosión de ese dinamismo, fenómeno descrito en un capítulo anterior, los países europeos inician entre 1974 y 1975, la adopción de un conjunto de medidas de política industrial destinadas a enfrentar la recesión. En los párrafos siguientes se destacarán, en forma muy esquemática, las principales medidas de política industrial adoptadas por algunos países europeos que muestran que, en términos generales, la preocupación general se concentró en las siguientes áreas: apoyo a los sectores industriales que presentan restricciones estructurales de crecimiento (los denominados *''losers''*); decidido apoyo público a los sectores intensivos de tecnología (que corresponden en general a los denominados *''winners''*); desarrollo de un conjunto de medidas diseñadas a estimular la actividad de investigación y desarrollo tecnológico; creciente preocupación y atención por el sector de pequeñas y medianas empresas. Además de estas acciones, que se refieren fundamentalmente al ámbito industrial, las políticas económicas incluían componentes importantes en el ámbito genérico de la inversión y el empleo.

En primer lugar, dada la relevancia del tema en América Latina, se hará referencia a estas medidas de tipo general referentes a empleo para, posteriormente hacer una revisión esquemática de las medidas de política industrial a nivel de algunos países europeos.

A continuación se señalan, en forma esquemática y con fines ilustrativos, las medidas adoptadas en el ámbito del empleo para algunos países europeos.[41]

En Austria, la política se ha concentrado principalmente en mejorar los beneficios a los desempleados. En Francia, la política de empleo ha consistido en requerir del sector productivo una contribución al financiamiento de los beneficios del empleo. En Alemania Federal, la política incluye tanto la promoción de la movilidad de la fuerza de trabajo entre sectores, como el beneficio para lo que se denomina "desempleo de corto plazo", que alcanza hasta 24 meses. El mismo esquema de apoyo al desempleo temporario ha sido introducido en Italia. Tanto en Holanda como en Italia, se ha procedido a liberar al sector empresarial de una parte de las contribuciones de seguridad social de los trabajadores.

En los países con un sector industrial público importante, se ha puesto el énfasis en la mantención del empleo en el sector público. En el caso de Holanda, se hace un uso intensivo del subsidio a las empresas para evitar la disminución del personal y se llega a financiar, por parte del sector público, el 70% de los puestos salariales "excedentarios" que mantienen las empresas. Un arreglo similar existe en Suecia. En el caso de Noruega, se estableció un sistema especial de préstamos con intereses subsidiados para ayudar a las empresas.

Varios países, incluyendo Francia, Italia y el Reino Unido, proporcionan subsidios para emplear a los jóvenes. En Holanda y Suecia los programas cubren, además, a la gente de edad avanzada.

En términos generales, se observa que las medidas mediante las cuales se intentó compensar el lento crecimiento en Europa, determinaron en los hechos una intensificación de la presencia

[41] Como referencias generales para esta sección, véanse: OCDE: "Pourquoi des politiques d'adjustement positives?", París, junio de 1979. Francia — Commisariat Général du Plan: "L'Europe: Les vingt prochaines années", París, enero de 1980. ONUDI: "Structural Changes in Industry", diciembre de 1979. Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII): "La concurrence industrielle à l'échelle mondiale: mutation et perspectives", 1979. OCDE: "Inventory of the Adjustment Measures in the Industrial Sector taken by Member Governments since 1974", junio de 1979. (Este documento fue utilizado como referencia básica para el conjunto de los países considerados.)

del sector público en la actividad económica, tendencia en cuya explicación interviene la fuerza de los sindicatos industriales, así como la gravitación de poderes políticos que expresan en grados variados al sector laboral.

A continuación se procede a un examen esquemático, a nivel de algunos países, de las medidas referentes al sector industrial.

Francia

La política industrial de Francia con posterioridad a 1974 ha sido definida por el propósito de favorecer una restructuración industrial que permita la adecuación a las nuevas condiciones energéticas y de competencia internacional. Particularmente, en el Octavo Plan (1976-1980), se otorga una prioridad elevada a las políticas sectoriales, tanto para apoyar a los *"winners"* como para defender a los *"losers"*.

En el grupo de sectores intensivos en tecnología, se otorga una atención particular a la restructuración de la industria nuclear y de computación. En el caso de esta última, además de la creación de la "Compagnie International pour l'Informatique Honywell-Bull", se establece un acuerdo con el gobierno francés para la fabricación de una amplia gama de productos y un incremento de los esfuerzos de investigación y desarrollo, a cambio de lo cual se otorga un subsidio de 1 200 millones de francos, reintegrables en un plazo de cuatro años. Con la restructuración de estos sectores se persigue tanto satisfacer la demanda interna como elevar la competitividad en los mercados internacionales.

En el sector de máquinas-herramienta, cuyo desempeño en los últimos años se ha considerado insatisfactorio, se han favorecido las fusiones y se han establecido entre el sector público y las empresas, metas de crecimiento y de competitividad internacional expresadas en el objetivo de lograr una relación exportaciones-importaciones superior al 100%. Entre las medidas que se han adoptado destacan, además de las fusiones, la definición de una política de introducción de nuevos productos, particularmente en el ámbito de la utilización del control numérico y la intensificación de los esfuerzos de investigación y desarrollo.

En el sector de circuitos integrados, se definió un programa de apoyo que cuenta con un presupuesto de 600 millones de francos y que se instrumenta a través de un esquema interministerial de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo en este sec-

tor, y de crecimiento de la producción.

Para el conjunto de sectores que se considera disponen de un potencial interesante de crecimiento, se introdujo lo que se denominó un "contrato de crecimiento", por medio del cual las empresas adoptan compromisos respecto a niveles de producción, introducción de nuevos productos y competitividad internacional y, por su parte, el gobierno se compromete a otorgar un conjunto integrado de apoyos destinados a complementar el esfuerzo propio de la empresa.

En el sector automotor, la restructuración se inició en 1974 y la acción pública ha consistido principalmente en favorecer, a través de préstamos y condiciones preferenciales, la fusión entre las distintas empresas (como las que se concretaron entre Citroen y Peugeot y entre Renault y Berliet).

En los sectores cuya competitividad se había visto erosionada tanto por razones estructurales internas como por la competencia internacional, la acción pública buscaba los siguientes objetivos: i) regular los flujos de comercio, de modo de dar un lapso a la industria francesa para adaptarla a las nuevas condiciones; ii) favorecer la transferencia de empleos en los sectores afectados hacia sectores con mayores posibilidades de crecimiento y, iii) favorecer la especialización entre empresas en aquellos rubros en los que se estimaba que la industria francesa podía retener su competitividad. Los ejemplos más reveladores de la política seguida en esta dirección corresponden a los sectores textil, acero y cuero. Se creó un "Fondo Especial de Adaptación Industrial", con recursos de 3 000 millones de francos, la mitad destinada a préstamos y la otra a subsidios, para favorecer la restructuración de los sectores que presentaban un mayor grado de fragilidad en relación con la competencia internacional.

El Octavo Plan incluye también un capítulo muy importante referido al apoyo a la pequeña y mediana industria. En 1975 se inició la adopción de medidas destinadas a favorecer el acceso al financiamiento interno y a los créditos y garantías para exportación por parte de las pequeñas y medianas empresas. En 1977, se intensificaron las medidas destinadas a favorecer la condición financiera de las pequeñas y medianas empresas tanto por parte del sector financiero como de los usuarios y proveedores. Se favorecieron luego las actividades de asistencia técnica, desarrollo tecnológico interno, nuevos incentivos para el establecimiento de empresas por medio de subsidios y la introducción del seguro contra riesgo para la primera utilización de innovaciones tecno-

lógicas de reciente incorporación.

En el área de la investigación y desarrollo, además de los apoyos a los sectores intensivos en tecnología antes citados, se introdujeron innovaciones en el ámbito institucional, creándose en 1978 la "Délégation de l'innovation et la technologie", destinada a favorecer la coordinación de las acciones en esta área. De los 4 600 millones de francos que se gastaron en investigación y desarrollo en 1976, poco más de la mitad se destinó al sector aeronáutico y un 25% al sector electrónico. [42]

La administración que inicia sus funciones en 1981 refuerza la prioridad que se venía otorgando al sector industrial, al menos según las declaraciones oficiales conocidas durante los primeros meses de su mandato.

El diagnóstico que sirve de base a las nuevas formulaciones destaca tanto la necesidad de la restructuración para enfrentar las nuevas condiciones del mercado internacional como el "envejecimiento" del parque industrial nacional:

> Por una parte, el proceso de restructuración y adaptación a la competencia internacional ha implicado una aceleración de la obsolescencia. Por la otra, la disminución de la inversión ha limitado la renovación de los equipos. En síntesis, es preciso constatar un "envejecimiento" como apreciación válida para la industria en su conjunto. La incorporación de innovaciones tecnológicas, así como la introducción de nuevos productos, se ha frenado. La industria francesa se ha quedado atrás respecto a sus competidores principales. [43]

Sin embargo, se reconocen y ponen de relieve las áreas en las cuales Francia ha conseguido "éxitos" tecnológicos significativos, que deben servir de base para la expansión futura:

[42] OCDE: "Inventory of the Adjustment Measures in the Industrial Sector taken by Member Governments since 1974: France", junio de 1979. ONUDI: "Future Structural Changes in the Industry of France", febrero de 1980. Ch. Stoffaes: "Reestructuring Economic Activities by Means of the Market: The Test Case of France". Documento presentado en la reunión sobre World Development and the Reestructuring of Industrial Economies, Bellagio, 1979. B. Metler y P. Metler: "A French View of Trends in the International Division of Labor", en *Intereconomics*, No. 8, 1976.

[43] Francia — Presidencia de la República: *Plan intérimaire: Stratégie pour deux ans (1982-1983)*. Proyecto de ley presentado al Parlamento por el Gobierno de Francia, Direction des Journaux officiels, París, noviembre de 1981. (Esta cita y las que se incluyen a continuación han sido tomadas del capítulo titulado "La política para las actividades productivas".) *L'Expansión*: "Pierre Dreyfus: Ma politique industrielle", 6-19 noviembre de 1981.

La industria francesa ha logrado resultados significativos en varias áreas de tecnología avanzada: tren de gran velocidad, tecnología nuclear, *airbus*, centrales de comunicación. Estos éxitos son, en lo esencial, logros de empresas públicas, o bien el resultado de políticas públicas de promoción.

Asignando una prioridad elevada al sector industrial, se definen como objetivos principales de la política industrial, los siguientes:

i) El esfuerzo para dominar las tecnologías del futuro se concentrará en forma prioritaria en la electrónica (componentes, informática y electrodomésticos), los bienes de capital de uso industrial (especialmente los equipos que ahorran energía, la automatización, robots, máquinas, herramientas y equipo médico), la continuación de los programas de desarrollo tecnológico en curso (aeronáutica, espacio, océano, telecomunicaciones, etc.), la biotecnología y los materiales nuevos. El sector nacionalizado ampliado efectuará una proporción elevada del esfuerzo de investigación y desarrollo y favorecerá los contratos de desarrollo en estas áreas.

ii) Intervenciones selectivas permitirán respaldar a los sectores que han alcanzado la madurez pero que están expuestos a los grandes desafíos de la competencia internacional (automóvil, química, industrias farmacéuticas, industrias agroalimentarias) y consolidar aquellas ramas que constituyen la base industrial de la economía francesa (energía, electrónica, equipo pesado) especialmente apoyándose en las empresas nacionalizadas.

iii) Se emprenderán acciones voluntaristas para salvaguardar sectores amenazados (madera y derivados, textil, vestuario). El sistema "madera y derivados" se beneficiará de la constitución de un polo público importante en la parte de mayor intensidad de capital (papel, celulosa) y de la complementariedad de este polo y los organismos públicos existentes para la producción de madera.

iv) Las necesarias restructuraciones serán objeto de una cuidadosa concertación con el conjunto de los agentes involucrados para favorecer una programación más eficaz. El sector público desempeñará un papel central, particularmente en la siderurgia y en la química.

Un rasgo central de la nueva política industrial parecería ser el énfasis que se asigna al papel de la investigación tecnológica industrial:

Su volumen deberá incrementarse significativamente, especialmente en los sectores donde es inferior al que se verifica en los principales competidores industriales. Se pondrán en ejecución nuevos procedimientos y apoyos financieros para fortalecer las empresas, particularmente las del sector público, que deberá desempeñar un papel central en esta materia. Se aplicará una política de difusión de la innovación, especialmente respecto a las pequeñas y medianas empresas; los apoyos en este dominio serán igualmente incrementados.

En términos generales, la nueva política industrial parecería nutrirse intelectualmente, en un grado no despreciable, de los instrumentos y mecanismos utilizados en el modelo japonés (programas sectoriales, articulación sector público-grupos industriales líderes, acciones voluntaristas y selectivas de desarrollo tecnológico, prioridad a la articulación entre los grupos líderes y la pequeña y mediana industria), con la diferencia, no despreciable, de que los grupos industriales líderes serían, en el caso francés, principalmente los conglomerados recientemente incorporados al área pública. Sin embargo, tal vez la diferencia fundamental con el caso japonés reside en que se trata de una política industrial inserta en un cuadro político e institucional en que simultáneamente se otorga una elevada prioridad a las políticas sociales, al objetivo de equidad y a la búsqueda de una fuerte descentralización regional y política. En el modelo japonés, particularmente en el período de crecimiento más rápido, las dimensiones "sociales" de la política económica ocupaban un lugar notoriamente secundario, especialmente en todos aquellos aspectos que no tenían vinculación directa con el proceso de crecimiento industrial.

Las consideraciones anteriores, unidas a la peculiar coyuntura internacional, otorgan un interés especial a los resultados que se obtengan con la instrumentación de la política industrial de la nueva administración francesa.

República Federal de Alemania

A pesar de que en este país la acción pública en el ámbito industrial, aunque no en el financiero, es más limitada que en el resto de los países europeos, se observa a partir del comienzo de la recesión, una atención particular al sector de la pequeña y mediana industria y al apoyo a sectores intensivos en tecnología. En particular, en 1976 se inicia el apoyo al sector aeronáutico, don-

de no obstante los fracasos experimentados en algunos rubros, el gobierno aplicó un esquema de rescate que permitía mantener la empresa con vistas a salvaguardar el patrimonio tecnológico adquirido.

En el sector de la industria de computación se otorgaron, en el período 1976-1979, dos tipos de apoyo: se destinaron 552 millones de marcos a la actividad de investigación y desarrollo de las empresas y, complementariamente, se favoreció la utilización de productos generados por la industria nacional en ese sector con 561 millones de marcos. En el ámbito de la pequeña y mediana industria, se estableció un esquema particularmente amplio y generoso con las empresas, que incluía préstamos a bajo interés, particularmente en los sectores textil, vestuario, cuero y calzado, medidas destinadas a facilitar la obtención de créditos y garantías bancarias e incentivos fiscales. Además, en la segunda mitad de la década del 70, particularmente a partir del informe sobre la pequeña y mediana industria elaborado en 1976, se reforzaron y ampliaron significativamente los apoyos al sector. Desde 1978, y en forma coincidente con la preocupación manifestada por los países avanzados de apoyar la actividad de investigación y desarrollo en las pequeñas y medianas empresas, se estableció un conjunto de apoyos adicionales para estimular esa actividad. En ese año, se asignó una partida anual de 350 millones de marcos para ese propósito. En 1971, se creó un programa de apoyo al establecimiento de nuevas empresas, consistente en el otorgamiento de préstamos de largo plazo destinados a ser utilizados como capital propio por los nuevos empresarios. Finalmente, las modificaciones en la legislación anti-cártel se orientaron principalmente a promover oportunidades para las empresas pequeñas y medianas. [44]

Italia

Después de un período prolongado de crecimiento industrial, en el cual las exportaciones desempeñaron un papel importante, es-

[44] Véase la sección sobre el sector electrónico. Ch. Stoffaes: "Reestructuring Economic Activities by Means of the Market: The Test Case of France". Documento presentado en la reunión sobre World Development and the Reestructuring of Industrial Economies, Bellagio, 1979. B. Metler y P. Metler: "A French View of Trends in the International Division of Labor", en Intereconomics, No. 8, 1976.

te país se vio en la necesidad de redefinir su política industrial. En 1977 se establecieron los lineamientos y políticas para la coordinación de la política industrial y la restructuración, conversión y desarrollo del sector industrial (Acta 675). En ese documento se planteaban los siguientes objetivos:

i) Estimular la reducción del déficit exterior en el sector agroalimentario y en sectores vinculados al sector agrícola, desarrollando exportaciones y sustituyendo importaciones;

ii) Estimular la transformación, modernización y desarrollo del sistema industrial italiano hacia una elevación de sus niveles tecnológicos;

iii) Adaptación de las estructuras de oferta respecto a los requerimientos internos e internacionales y favorecer una adaptación de la planta industrial a los requerimientos ecológicos, y

iv) Instrumentar una política sistemática con respecto a la oferta y utilización racional de energía.

Para la instrumentación de estas medidas se creó un fondo de 3 billones de liras para la restructuración industrial, cuyo propósito era proporcionar apoyo financiero a aquellos proyectos que contribuyesen a los objetivos previamente señalados. A partir de 1979, año en el cual esta nueva política adquiere un carácter totalmente operativo, se concentra la atención en un conjunto de programas sectoriales: electrónica, bienes de capital, agroalimentaria, química, siderurgia, papel y celulosa, y textil y vestuario. Para beneficiarse del apoyo del sector público, las empresas, en colaboración con dicho sector, debían establecer compromisos en cuanto a metas, las que eran respaldadas por el esquema de apoyos establecidos.

La puesta en práctica de las disposiciones del Acta 675 significó una intensificación de las medidas gubernamentales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a la investigación científica y tecnológica.

Países Bajos

Este país ha establecido un esquema único de vinculación entre el proceso de restructuración industrial y la cooperación internacional. Este esquema proporciona subsidios a las empresas nacionales que desplazan capacidad productiva a países subdesarrollados. Cuando se inició el programa, en 1975, se aprobó un presupuesto de 35 millones de florines.

En 1977 se estableció un fondo destinado a estimular la crea-

ción de empresas intensivas en tecnologías, con un presupuesto inicial de 70 millones de florines. Estos recursos se han destinado principalmente a apoyar empresas en los sectores de equipo antipolución, máquinas-herramienta y perforación petrolera en la plataforma marina. La política industrial sectorial de Holanda tiene como objetivo central la recuperación de la competitividad industrial internacional. Se han establecido tres tipos de política sectorial, cuya utilización depende del sector y de los problemas que enfrenta: [45]

i) La que se denomina *"singular structure improvement"*, que proporciona apoyo temporal en aspectos específicos (inversión, apoyo tecnológico, exportaciones). Se trata de apoyos puntuales que cualquier empresa puede obtener a condición de que intervenga con una participación elevada del financiamiento requerido;

ii) Otra política consiste en apoyar a sectores que enfrentan un conjunto de problemas de carácter estructural; en este caso las empresas del sector que participen en el programa de restructuración deben adquirir una serie de compromisos que tienen como compensación un conjunto integrado de apoyos gubernamentales, y

iii) Finalmente, también hay políticas sectoriales que se aplican en aquellos sectores en los cuales se plantean problemas estructurales graves de sobrecapacidad. Se trata, en este caso, de un apoyo integral y en condiciones particularmente favorables.

El mecanismo más importante de instrumentación de estas políticas sectoriales corresponde al "Investment Account Act", que inicia sus operaciones en 1979 con un presupuesto de 12 000 millones de florines, destinado a estimular la inversión en el curso de los tres años siguientes. Se otorgan condiciones diferenciales según el tipo de proyecto, regiones, aporte tecnológico, conservación de energía, y otras características. Este fondo proporciona un tratamiento particularmente favorable a las pequeñas y medianas empresas. Para estas últimas se han desarrollado esquemas preferenciales de incentivos fiscales cuya amplitud se vincula al tamaño de la inversión.

[45] OCDE: "Inventory of the Adjustment Measures in the Industrial Sector taken by Member Governments since 1974: Germany", junio de 1979. ONUDI/ICIS: "Industrial Redeployment Tendencies and Opportunities in the Federal Republic of Germany".

Reino Unido

La estrategia industrial con la que este país se propone enfrentar la recesión encuentra su fundamento en el denominado "libro blanco", publicado en 1975 (*An Approach to Industrial Strategy*), que plantea la necesidad de revertir la tendencia a la continua erosión de la competitividad industrial británica de la posguerra. El instrumento principal para la materialización de esta estrategia es el "Maximum Enterprise Code", establecido en 1975 con el objetivo principal de promover la competitividad y eficiencia de la industria nacional, proporcionando capital de riesgo y actuando como *holding* para las participaciones del sector público en la industria. El National Enterprises Board (NEB) invirtió 160 millones de libras esterlinas en 1976, 370 en 1977 y cerca de 70 en 1978. En el ámbito sectorial, destacan las medidas que se mencionan a continuación.

En 1977 se racionalizó la industria aeronáutica y de construcción naval como medida de apoyo a su precaria situación. Se estableció luego un fondo de 65 millones de libras esterlinas para elevar la competitividad de la industria naval y para mantenerla en operación. [46]

En el sector siderúrgico, entre 1974 y 1978 se invirtieron 2 000 millones de libras esterlinas con la British Steel Corporation, con el propósito de compensar la drástica pérdida de competitividad en este sector. En el sector automotor, además del apoyo financiero subsidiado otorgado a los dos fabricantes principales, en 1975 el gobierno adquirió la mayoría de las acciones de la British Leyland, comprometiéndose a proporcionar 450 millones de libras esterlinas para ampliar el capital de la empresa.

En julio de 1978 la Secretaría de Industria anunció un programa de apoyo al sector de microprocesadores, con un presupuesto de 55 millones de libras esterlinas. El objetivo central del "Micro Processor Application Project" consistía en estimular a las empresas inglesas para la introducción y utilización de microprocesadores en una gama de productos y procesos productivos. En forma complementaria, también en 1978, se es-

[46] OCDE: "Inventory of the Adjustment Measures in the Industrial Sector taken by Member Governments since 1974: Netherlands", junio de 1979. M. Ellman: "Report from Holland: The Economics of North Sea Hydrocarbons", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. I, 1977.

tableció el "Micro Electronics Industry Support Program", con un presupuesto de 70 millones de libras esterlinas, destinado a financiar proyectos que abordasen el diseño, desarrollo y manufactura de productos y procesos en el sector de la microelectrónica. Se pretende que este programa atraiga una inversión adicional de 200 millones de libras esterlinas en el sector. En el área de la pequeña y mediana industria, además de los incentivos de apoyo financiero convencional vigentes en el Reino Unido, se estableció en 1976 un servicio de asistencia técnica a la pequeña y mediana industria, que se nutre principalmente de empresarios ya retirados que en estos últimos años han proporcionado asistencia técnica a más de 2 000 empresas. En 1978 se ampliaron tanto las facilidades financieras como las fiscales a la pequeña y mediana industrias, poniendo particular énfasis en la creación de nuevas empresas. En 1978 se introdujo también un esquema de garantías para las empresas de menor tamaño para adquirir financiamiento en fuentes crediticias internacionales, cubriéndoles el riesgo de las modificaciones en el tipo de cambio.

En el área de la investigación y desarrollo tecnológico, además del apoyo a los sectores intensivos en tecnología ya mencionados, se han venido ampliando las facilidades otorgadas por el sector público y que se refieren principalmente al apoyo financiero y a esquemas de riesgo compartido para investigación y desarrollo. En 1977 se introduce el "Product and Process Development", destinado a ampliar y coordinar una serie de apoyos que estaban previamente vigentes. El objetivo central de este esquema es inducir una intensificación de los esfuerzos de investigación y desarrollo en el área de nuevos productos y procesos. Aunque está abierto a distintos sectores, su objetivo central es reforzar el erosionado sector de bienes de capital. Adicionalmente, el sector público ha establecido la "National Research Development Corporation" (NRDC), cuyo propósito es colaborar con la industria en las actividades de investigación y desarrollo. Proporciona al sector industrial la posibilidad de producir bajo licencia innovaciones que han sido desarrolladas en laboratorios, universidades y otras instituciones públicas. La NRDC proporciona además financiamiento para el desarrollo de esas innovaciones hasta llevarlas al nivel de utilización industrial. Complementariamente proporciona financiamiento para el desarrollo de innovaciones generadas en las propias empresas.

En 1979, capitalizando un descontento generalizado por la situación económica en continuo deterioro, la administración

Thatcher inicia un programa económico inspirado en lo que se ha denominado la "utopía manchesteriana": la jibarización del sector público y la disciplina sindical contribuirían al resurgimiento de la economía británica. La prosaica realidad no le ha permitido lograr la disminución prevista de los impuestos, la reducción en el gasto público ni tampoco controlar adecuadamente la oferta monetaria. Los defensores de esa política —incluidos los economistas de la administración Reagan— atribuyen los precarios resultados obtenidos en cuanto a la inflación y el crecimiento, precisamente a no haberla llevado hasta sus últimas consecuencias. Contrariamente a los propósitos iniciales, inclusive la política respecto a las empresas nacionalizadas, ha debido modificarse, continuando las subvenciones a las empresas públicas, aeronáuticas, siderúrgicas, automotrices, electrónicas y de astilleros. La gravitación del sector público nacionalizado en el aparato productivo, así como las presiones sindicales y políticas, han mostrado que, al menos en el caso inglés, la instrumentación de la "utopía manchesteriana" resulta difícilmente compatible con la vigencia de las prácticas democráticas.[47]

Es interesante destacar que en el seno de la oposición se consolidan propuestas que en alguna medida se acercan a la utopía japonesa, ya que proponen un fuerte proceso inversionista, concentrado en los sectores "*winners*", definidos por un sector público capaz de adoptar opciones estratégicas de largo plazo en el marco de un mercado interno protegido y liderado por empresas que, con la ayuda del sector público, recuperarían su erosionado potencial innovador.[48]

[47] OCDE: "Inventory of the Adjustment Measures in the Industrial Sector taken by Member Governments since 1974: United Kingdom", junio de 1979. *Le Monde*: "En Grande-Bretagne: Le gouvernement vient en aide aux entreprises nationalisées en difficultés", 23 de enero de 1981. T. Baker: "De- industrialization, North Sea Oil and an Investment Strategy for the United Kingdom", University of Cambridge, julio de 1980.

[48] D. Moberg: "The Inside Story", in *These Times*, 14-20 de enero de 1981. L. Minard: "The Essential Windfall", en *Forbes*, 16 de febrero de 1981. A. Brummer: "Reagan's Man Criticises Thatcher", en *The Guardian*, 18 de enero de 1981. P. Grier: "A Visit with a Neocapitalist Prophet", en *The Christian Science Monitor*, 4 de febrero de 1981. *The Guardian*: "Why President Reagan Looks Like Repeating Mrs. Thatcher's Mistakes?", 1 de febrero de 1981. *Financial Times*: "Mrs. Thatcher: Not Really a Thatcherite", 13 de marzo de 1981. W. Guzzardi: "Don't Sell to Great Thatcher Experiment Short", en *Fortune*, 18 de mayo de 1981.

Suecia

En 1973 se establece el "National Industrial Board" como agencia central del Ministerio de Industria, cuya tarea consistiría en el diseño y operación de las medidas de política industrial y análisis de las perspectivas de mediano y largo plazo para la industria sueca. Como consecuencia de la recesión se estableció, a nivel del Parlamento, la necesidad de iniciar una serie de programas sectoriales destinados a apoyar a aquellas industrias que se habían visto afectadas más seriamente: textil y vestuario, vidrio, madera, fundición y algunos rubros de la industria de productos metálicos. Los programas sectoriales tenían por objeto favorecer la adaptación de estos sectores a las nuevas condiciones de competencia internacional y de costo interno. Estos programas se inician con un estudio financiado por el "National Industrial Board" del sector en cuestión, en el curso del cual participan activamente las empresas afectadas. Como consecuencia de estos estudios sectoriales, se desarrolla un programa de modificaciones estructurales en el cual participan voluntariamente las empresas interesadas, adquiriendo compromisos que tienen como contraparte el apoyo gubernamental. [49]

Un sector que ha recibido una atención especial por la magnitud de los obstáculos que enfrenta es el de la industria naval, en el cual el sector público, a través de esquemas financieros especiales, otorgó apoyo preferencial para la adquisición de los navíos producidos localmente y para reforzar la condición financiera de las empresas. El objetivo central de este programa consiste en reducir la capacidad de producción, minimizando los correspondientes costos sociales. Entre 1974 y 1977 el empleo de la industria naval disminuyó un 15% y se aspiraba a una reducción adicional del 20% en 1980. En consecuencia, el apoyo a este sector tenía por objetivo facilitar una reducción paulatina de actividades, evitando un incremento significativo del desempleo.

[49] En la formulación de esta concepción habría desempeñado un papel importante el Grupo de Economía Aplicada de Cambridge. Véase: T. Baker: "De-industrialization, North Sea Oil and an Investment Strategy for the United Kingdom", University of Cambridge, julio de 1980. A. Singh: "UK Industry and the World Economy: A Case of the De-industrialization", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. I, 1977. T. Baker (ed.): *Economic Structure and Policy*, Universty of Cambridge, Cambridge Studies on Applied Econometrics, Londres, Chapman and Hall, 1976.

Paralelamente se han desarrollado esquemas que buscan la transición del personal empleado en este sector hacia otros sectores. Se ha creado inclusive un fondo especial destinado a áreas cercanas al sector naval para favorecer esta restructuración.

En la industria siderúrgica se creó una nueva empresa comercial, "Swedish Steel Limited", con una participación del 50% en el sector público. A través de esta empresa, el gobierno contribuirá con 700 millones de coronas suecas a la expansión del capital de las empresas siderúrgicas existentes.

También en lo que se refiere a la pequeña y mediana industria se intensificaron los apoyos con posterioridad a 1974. En 1978, el gobierno propuso una legislación especial para reforzar los distintos apoyos a este sector, canalizados a través del "National Industrial Board". En el área de investigación y desarrollo, el mecanismo institucional más importante es el "Swedish Board for Technical Development", que financia proyectos de investigación tecnológica tanto en universidades como en empresas industriales hasta la fase de producción de prototipos. En forma complementaria, esa institución apoya un conjunto de institutos de investigación en sectores específicos, que se financian en un 50% con apoyo público y en el otro 50% por las empresas privadas del sector correspondiente. Estos institutos que desarrollan actividades de interés común y que también pueden realizar trabajos para una empresa en particular, se han organizado también en un elevado porcentaje para ayudar a pequeñas y medianas empresas.

7. ALGUNOS ASPECTOS DE LA POLITICA INDUSTRIAL EN LOS PAISES SOCIALISTAS EUROPEOS Y EN CUBA

En estos países, no obstante las evidentes especificidades nacionales, parece posible afirmar que el desafío principal que enfrenta la política industrial es el de lograr que la elevación de la productividad se logre manteniendo una situación de pleno empleo. Ya en la década del 60 el incremento de la producción industrial se logró básicamente a partir del incremento de la productividad debido al prácticamente nulo crecimiento de la mano de obra. En la década del 70, como consecuencia del incremento en el precio del petróleo y la intensificación de la apertura comercial hacia los países capitalistas, adquiere particular relevancia el propósito de elevar la competitividad internacional. Adi-

cionalmente, se acentúa el proceso de diversificación de la producción debido a que las necesidades fundamentales en productos homogéneos estaban ya satisfechas. El desarrollo de nuevos productos, particularmente en el ámbito del consumo duradero y de los bienes de capital plantea requerimientos adicionales en lo referente a la organización de la producción y a la incorporación del progreso técnico en la misma. Por otra parte, la elevación significativa en el grado de calificación de la mano de obra conduce a la necesidad de introducir modificaciones en la organización de la producción con vistas a satisfacer los nuevos requerimientos respecto a la "calidad de trabajo" que genera el incremento de la calificación.

> En relación con sus procesos internos o regionales, los países europeos del CAEM iniciaron una nueva etapa de su crecimiento económico. En la mayor parte de los países del CAEM, las reservas de mano de obra acumuladas antes de la industrialización socialista están agotadas o a punto de agotarse, el empleo se está volviendo escaso, el costo de los salarios tiende a aumentar y, en un número cada vez mayor de ramas industriales, se da prioridad a la sustitución de la mano de obra.
>
> Es necesario enfrentar nuevos problemas en el abastecimiento regional de materias primas. Por un lado, la industrialización de los que fueron los países menos desarrollados del CAEM aumentó la demanda de materias primas y de energía y, por el otro, las limitaciones geográficas y de la relación costo-eficiencia afectan negativamente la expansión de la tasa de producción en el sector primario.
>
> Debido a la rápida industrialización y a la transformación estructural, se ha vuelto decisiva la participación de las ramas de la industria pesada, que requieren de investigación, experiencia e insumos tecnológicos, así como de grandes mercados.
>
> El agotamiento de las amplias fuentes de crecimiento y las exigencias de un desarrollo económico continuado explican que recientemente las estrategias de desarrollo hayan puesto el énfasis en el desarrollo económico intensivo, que implica asignar una creciente importancia a una distribución más eficiente, al uso de insumos, a la utilización más intensiva de la tecnología avanzada y a la confianza en los beneficios de la división internacional del trabajo entre las nuevas fuerzas motrices del desarrollo.[50]

[50] OCDE: "Inventory of the Adjustment Measures in the Industrial Sector taken by Member Governments since 1974: Sweden", junio de 1979. ONUDI: "Future Structural Changes in the Industry of Sweden", 1981.

Como consecuencia de estas consideraciones, entre otras, el tema de incorporación del progreso técnico y la elevación de la productividad y la eficiencia a nivel de las plantas industriales adquiere una gran relevancia en las proposiciones de política industrial.

> La tarea consiste en: elevar el nivel de la planificación y la gestión económica y adecuarlas a los requerimientos de la etapa actual, la etapa del socialismo desarrollado; lograr un incremento considerable de la eficiencia de la producción social; acelerar el progreso científico-técnico, el incremento de la productividad del trabajo; mejorar la calidad de la producción y asegurar sobre esta base el desarrollo sostenido de la economía del país y del bienestar del pueblo soviético.[51]

Los resultados logrados hasta la fecha se consideran, sin embargo, poco satisfactorios:

> Nuestros problemas son los del crecimiento económico ulterior basado en el desarrollo intensivo de la producción. Las nuevas escalas y condiciones del desarrollo de la economía plantean exigencias crecientes a la estructura y al nivel técnico de la producción, así como al aprovechamiento de las capacidades productivas en explotación y los recursos laborales y materiales. En la actualidad, el insuficiente nivel de eficiencia de la nueva técnica y de las inversiones y el elevado consumo de materiales por unidad de nuestra producción, limitan, en gran medida, los ritmos de crecimiento de la producción. A esto también se deben, en lo fundamental, las dificultades del balance de los planes.[52]

Para contribuir a la elevación de la productividad, se proporcionan estímulos a las empresas que logren mantener o aumentar la producción reduciendo el número de trabajadores.

En términos generales, se busca avanzar hacia un mayor grado de descentralización de la actividad de las empresas en el ámbito de aquellas decisiones que no afecten las opciones estratégicas adoptadas a nivel del Plan. En este sentido, se reitera la im-

[51] B. Kadar: "The Industrial Division of Labour between the European Centrally Planned Economies and the Developing Countries", Hungarian Academy of Sciences, Institute of World Economics, pp. 46-47.

[52] Resolución del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y del Consejo de Ministros de la URSS de fecha 12 de julio de 1979, publicada en *Cuestiones de la Economía Planificada*, No. 1, La Habana, Junta Central de Planificación, enero-febrero de 1980, p. 44.

portancia de la emulación socialista y la aplicación creciente de incentivos materiales.

> En el socialismo, la emulación entre los individuos y entre los colectivos de producción es de gran importancia en la tarea de elevar la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo.[53]

A título de ilustración, se reseñan los estímulos establecidos para inducir una elevación de la productividad:

> a) intensificar, sobre la base de la aplicación de normativas del salario a largo plazo por rubro de producción, una dependencia entre el salario de cada trabajador y de los colectivos laborales en conjunto y la elevación de la productividad del trabajo junto con el mejoramiento de los resultados finales del trabajo de las uniones (empresas) de producción. Al determinar estas normativas se debe partir de normas de trabajo técnicamente fundamentadas y prever un crecimiento predominante de la productividad del trabajo en comparación con el crecimiento del salario. Se debe considerar, en los casos necesarios, la elevación de la densidad laboral motivada por la asimilación de nuevas producciones de alta eficiencia, el mejoramiento de la calidad de los artículos, así como el empeoramiento de las condiciones minero-geológicas; b) otorgarle a las uniones (empresas) de producción el derecho a pagar a expensas del ahorro del fondo de salario obtenido contra la normativa establecida o el fondo planificado de salario, aumentos de los sueldos y salarios: a los obreros por la simultaneidad de oficios y cumplimiento del volumen de trabajos establecidos con menor cantidad de trabajadores, en una magnitud de hasta el 50% del salario (sueldo); a los obreros calificados ocupados en trabajos de especial responsabilidad, por la elevada maestría profesional: por etapas (teniendo en cuenta la antigüedad de trabajo en la empresa) en una magnitud del 4, el 8 y el 12% del salario básico según la categoría alcance los límites de la diferencia entre categorías; a los ingenieros y técnicos y, ante todo, a los maestros de oficios, así como a los empleados, por la calificación en una magnitud hasta del 30%, y a los constructores y tecnólogos, hasta del 50% del sueldo en los límites hasta del 1% del fondo de salario de la unión (empresa) de producción."[54]

[53] N. Baibakov: "La planificación a un nuevo nivel", en B. Kadar, "The Industrial Division of Labor between the European Centrally Planned Economies and the Developing Countries", Hungarian Academy of Sciences, Institute of World Economics.

[54] E. Kapustin: "Fuerza de trabajo en la URSS: Tendencias de desarrollo y utilización". Documento presentado al VI Congreso Mundial de Economistas, México, agosto de 1980, p. 13.

Estas propuestas de descentralización de la actividad económica con vistas a lograr una elevación de la productividad se inscriben en el marco más general de lo que se denomina la profundización de la democracia socialista:

> En la esfera política se están incorporando nuevas formas de aplicación de la democracia socialista para intensificar la interacción de las democracias directas y representativas, para incrementar el control público sobre el funcionamiento de los cuerpos electos y sus ejecutivos y para informar más eficientemente al público de estas actividades y, finalmente, para mejorar la responsabilidad de todas las unidades del sistema administrativo en la realización de las tareas que se les han confiado. [55]

Al comparar estas proposiciones, donde la descentralización económica y la búsqueda de la eficiencia se inscriben en el marco de esta profundización de la democracia política, con las declaraciones de la dirigencia obrera de "Solidaridad", en Polonia, parecería existir, al menos en el ámbito formal, una cierta convergencia de propósitos, aunque con marcadas diferencias en lo referente al contenido y urgencia de las propuestas respectivas. Los pronunciamientos oficiales, reflejados en las citas anteriores, expresan una voluntad de transformación paulatina en un marco institucional estable, mientras que en el caso del movimiento obrero de Polonia se expresa una voluntad de transformación más profunda, con un grado de urgencia notoriamente más acentuado y con cambios no despreciables tanto en las modalidades como en el contenido de las instituciones y agentes sociales que ejercen el poder.

La evolución y las modalidades que adopte la confrontación entre las formulaciones oficiales y las de origen sindical, no obstante las conocidas especificidades nacionales de Polonia, ejercerán influencia en los procesos de democratización y descentralización en el resto de los países socialistas, así como en la imagen que respecto a su vigencia se proyecte en el resto del mundo.

También interesa apreciar la forma en que esta preocupación por la eficiencia y la elevación de la productividad adquiere en Cuba, país socialista cuyo grado de desarrollo industrial es, sin

[55] B. Kadar: "The Industrial Division of Labor between the European Centrally Planned Economies and the Developing Countries", Hungarian Academy of Sciences, Institute of World Economics, pp. 84-85.

duda, inferior al de los miembros europeos del CAEM. En este caso se trata mucho más de construir una industria eficiente que de elevar la eficiencia de la industria existente.

La perspectiva de largo plazo que inspira la política industrial de Cuba ha sido expuesta en los términos siguientes:

> El objetivo fundamental del desarrollo económico y social del país es culminar la construcción de la base técnico-material del socialismo mediante la industrialización socialista y la elevación sostenida de la eficiencia de la producción social; la evolución progresiva de la economía hacia una estructura racional de la producción que posibilite un crecimiento relativamente alto y sostenido; el desarrollo de la especialización, la cooperación y la integración económica, tanto internas como externas; la satisfacción creciente de las necesidades materiales y espirituales del pueblo y la formación integral del hombre. De esta forma, se debe propiciar el acercamiento paulatino a los niveles de desarrollo de los países europeos miembros del CAEM.
>
> En el desarrollo preferente de las ramas industriales se deberán considerar como direcciones principales la industria azucarera, la minería y metalurgia, las industrias mecánicas y electrónica, la química y las ramas productoras de bienes de consumo. [56]

Se tiene conciencia de que se parte de una situación en que existen márgenes no despreciables de ineficiencia:

> Nuestra gestión económica no ha sido lo eficiente que podría haber sido. Los métodos de dirección de la economía que se han aplicado no han sido los mejores posibles. Nuestros cuadros administrativos no tienen, por lo general, la necesaria conciencia económica, la necesaria preocupación por las cuestiones referidas a los costos y, en general a la eficiencia de la producción. [57]

Frente a esta situación se proponen mecanismos que refuercen el grado de autonomía de las empresas frente al aparato central, se induce el desplazamiento de los cuadros calificados hacia las empresas por medios de diferenciales de sueldo respecto a los

[56] K. I. Mikulsky: "Los principales factores de la formación y utilización a largo plazo de los recursos humanos: La experiencia de los países socialistas". Documento presentado al VI Congreso Mundial de Recursos Humanos, Empleo y Desarrollo, México, Congreso de Economistas, agosto de 1980.

[57] F. Castro: "Informe central al II Congreso del Partido Comunista de Cuba", en *Bohemia*, No. 52, La Habana, diciembre de 1980, p. 45.

aparatos centrales y se introducen estímulos asociados al incremento de productividad en las empresas.

En el artículo 3 del Decreto Núm. 42, que establece el Reglamento de la Empresa Estatal, se dispone:

> La empresa desarrolla sus actividades con arreglo a un plan y sobre la base del cálculo económico, debiendo, como regla general, cubrir sus gastos con sus ingresos, garantizando, además, un margen de ganancia.
> La empresa dispone de autonomía económico-operativa y funciona bajo la orientación y supervisión administrativa directa de un organismo de la Administración Central del Estado o de un Organo Local del Poder Popular. [58]

Refiriéndose a la inercia que estos planteamientos encuentran en las organizaciones centrales se expresa:

> Cuando desde un ministerio se toman decisiones que son facultades y competencia de la empresa, y se le imponen a ésta, no sólo se están violando los principios del sistema y la legislación vigente, sino que se está dañando la eficiencia económica, pues por razonable y bien pensada que sea una decisión administrativa tomada desde un ministerio, nunca podrá sustituir al cerebro colectivo de los trabajadores de la empresa en la búsqueda de las mejores soluciones para el exitoso cumplimiento del Plan. [59]

En cuanto a lo que se ha hecho en los últimos años de la década del 70 para instrumentar estos planteamientos, se expresa:

> En lo relativo a la organización del trabajo y los salarios, también se han establecido los elementos básicos para el desarrollo del sistema. Se ha trabajado además en el plan de estímulos que dependen de la eficiencia de las empresas y, en forma experimental, en unas 200 se han aplicado la formación y distribución del fondo de premios y del de medidas socioculturales. En el próximo quinquenio debe extenderse este sistema a todas las empresas, en interés de los trabajadores y de la economía en su conjunto. [60]

[58] F. Castro: "Informe al Primer Congreso del Partido Cumunista de Cuba". Citado en F. Quezada, "La autonomía de la empresa en Cuba y la implantación del sistema de dirección y planificación de la economía", en *Cuestiones de la Economía Planificada*, No. 1, La Habana, Junta Central de Planificación, enero-febrero de 1980, p. 91.
[59] *Gaceta Oficial de la República de Cuba*: No. 16, 4 de junio de 1979, p. 256.
[60] F. Quezada: "La autonomía de la empresa en Cuba y la implantación del sistema de dirección y planificación de la economía", en *Cuestiones de la*

Se confirman, entonces, las preocupaciones por la elevación de la productividad y por otorgar a la empresa los estímulos y medios necesarios para desencadenar el necesario proceso de innovación.

Las citas precedentes, tomadas de textos oficiales, configuran la imagen de una voluntad de descentralización en los ámbitos económico y político. Esta voluntad constituye, en buena medida, la respuesta a los requerimientos de elevación del nivel del consumo, a la necesidad de incrementar la competitividad internacional y a las aspiraciones de enriquecer, en términos de contenido y participación, la actividad laboral a nivel de las plantas. Los acontecimientos de Polonia sugieren, no obstante sus especificidades nacionales, que este proceso de transformación y descentralización conducido "desde arriba" en las economías socialistas, se desarrolla en el marco de los límites impuestos, precisamente, por la estabilidad relativa o la transformación paulatina de las relaciones de poder dentro de esas sociedades.

8. REFLEXIONES FINALES

De las páginas anteriores emerge la visión de un mundo desarrollado que, lejos de estar derrotado por la prolongada recesión con inflación, muestra signos inequívocos de vitalidad e inclusive de voluntarismo. La utopía "manchesteriana", de las administraciones Reagan y Thatcher, así como las contrapropuestas inspiradas en el modelo japonés, independientemente de su viabilidad concreta, reflejan la voluntad empresarial e intelectual de búsqueda y, en particular, de transición hacia un nuevo patrón industrial. En los países socialistas, tanto la formulación oficial de transición paulatina hacia una profundización de la democracia política y una elevación de la eficiencia económica a través de un progresivo incremento de la descentralización de las decisiones, así como la propuesta radical de transformación política y económica en el modelo socialista, propuesta por el movimiento obrero de Polonia, son también expresiones de vitalidad frente a los desafíos que se han ido generando endógenamente y a los que provienen del contexto internacional. La evolución posterior de los

Economía Planificada, No. 1, La Habana, Junta Central de Planificación, enero-febrero de 1980, p. 95.

acontecimientos en ese país, no obstante las conocidas especificidades nacionales que lo caracterizan, tenderán a ejercer influencia en las modalidades e intensidad del proceso de descentralización de los países socialistas, así como en la imagen que de éste se proyecta en el resto del mundo.

Si esta voluntad de enfrentar el desafío y transitar hacia un nuevo patrón industrial no se frustrase por la vía de la confrontación bélica, es altamente probable que de este período de perplejidad, confusión y conflictos emerjan nuevas realidades económicas y políticas al amparo de las cuales se articulen nuevos patrones de crecimiento industrial. Es particularmente relevante el hecho de que tanto en los países capitalistas como en los socialistas la dinámica de la transformación industrial desempeña un papel central en el debate económico: restructuración industrial, innovación tecnológica y elevación de la productividad constituyen el centro de los discursos alternativos con los que se convoca políticamente a los distintos sectores de la sociedad. Lo que se replantea, a nivel más general, es la relación entre la sociedad y el Estado y, a nivel de la economía, la relación entre los aparatos centrales y las empresas que constituyen la base del aparato productivo.

Es importante destacar que, al margen del contenido retórico de los discursos alternativos, se observa en la práctica que el Estado adquiere un papel central en este proceso de búsqueda que caracteriza la transición entre dos patrones industriales diferentes; ya sea que se trate del programa del "Taxi Espacial Columbia" o del rescate de la Chrysler, o de los proyectos equivalentes a éstos, que están presentes en los distintos países capitalistas avanzados, el Estado aparece desempeñando una función de liderazgo ejecutivo. Esto revela el carácter metafísico de aquellas formulaciones que, en las complejas sociedades actuales, proponen opciones estratégicas en las que ese agente económico, en el cual se plasman y articulan las aspiraciones y angustias de los distintos estratos de la sociedad, pueda ver reducida drásticamente su significación. Es en estas circunstancias que es preciso reflexionar sobre las opciones industriales de América Latina. Frente a la precaria industrialización vivida por la región, es comprensible que surjan opciones que resuelvan los problemas de la industrialización por la vía de cuestionar su existencia. Es evidente, sin embargo, que esa respuesta que retrotrae a América Latina a un período precedente, está muy lejos de poder enfrentar tanto los desafíos internos como los que posiblemente

emerjan del nuevo patrón industrial que actualmente se gesta en los países avanzados.

La respuesta alternativa, aunque más difícil y compleja que la propuesta por la opción anterior, puede encontrarse en el replanteamiento del contenido y alcance de la industrialización latinoamericana. A ese debate se espera contribuir con la reflexión sobre industrialización y núcleo endógeno que se expone en el capítulo siguiente.

V. Reflon

Aceptando que el patrón industrial precedente se ha dado en una determinada constelación de fuerzas sociales internas de 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 a las restricciones externas. La experiencia histórica sugiere que establecer vinculaciones rígidas entre base social de sustentación y patrón industrial puede 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 América Latina y las modificaciones significativas que algunos de estos regímenes han experimentado en las últimas décadas, se comprueba que, en sus rasgos generales, comparten el patrón industrial trunco y distorsionado al que se ha hecho referencia en el capítulo III. 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, que se apoyan 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 industrial convencional. Al mismo tiempo, se intenta explorar el complejo e impreciso campo de las "equivalencias" entre el contenido de un esquema de organización económica y la naturaleza de las alianzas sociales en que éste se apoya.

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

V. Reflexiones para una nueva industrialización

1. INTRODUCCION

Este capítulo tiene por objetivo formular algunas reflexiones sobre el contenido de una "nueva industrialización". En capítulos anteriores ha quedado en evidencia la profunda disfuncionalidad entre el patrón de industrialización vigente en los países de América Latina y las carencias y potencialidades de la región. Se ha intentado mostrar también cómo la propuesta neoliberal, en ascenso en diversos países de América Latina, enfrenta las deficiencias de la industrialización precedente sobre la base de cuestionar, en los hechos, su existencia. En esa medida se estima que la alternativa "neoliberal" aleja aún más la realidad de las carencias sociales acumuladas en el patrón industrial pretérito, inhibiendo, al mismo tiempo, las potencialidades insuficientemente desarrolladas en el pasado. Se trataría, en consecuencia, de enfrentar esta propuesta de inspiración neoliberal, pero asumiendo en toda su extensión las profundas omisiones y distorsiones que caracterizan el patrón industrial precedente. Hacer abstracción de esas carencias internas y proponer, tácitamente, la prolongación lineal del patrón industrial anterior, constituye, como se ha intentado demostrar en el capítulo III, una respuesta insuficiente respecto de la propuesta "neoliberal" en ascenso. Es preciso reconocer estas disfuncionalidades, asumir la realidad de los países avanzados que buscan transitar hacia un nuevo patrón industrial, reconocer el poder de seducción que parece ejercer esta propuesta neoliberal —que en parte se nutre de las insuficiencias del modelo precedente— y, a partir de este conjunto de consideraciones, esbozar una respuesta positiva. En este capítulo se intentan algunos pasos iniciales en esa dirección.

neoliberales, resulta verosímil que aparezcan 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.

Las cada vez más evidentes especificidades nacionales en América Latina, unidas al nivel de abstracción y generalidad con que se formulan estas reflexiones sobre "nueva industrialización", las exime tanto del carácter de "convocatoria" como de esbozo de "programa de gobierno". El grado de realismo o pertinencia que incorporan puede ser mejor juzgado, a nivel de los casos nacionales, en los que, eventualmente, podrían recuperarse algunas de estas reflexiones. 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 alternativas. En aquellos 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 del 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 inhibidora está determinada, entre otros factores, por la coherencia y decisión con que actúan las fuerzas que favorecen la transformación de la sociedad. Uno de los múltiples factores que pueden favorecer la presencia de esas cualidades es la claridad que se disponga respecto a las opciones posibles. Esa es la dirección en que se aspira a contribuir con estas reflexiones. El hecho de que se asista a un proceso de transición entre dos patrones industriales y tecnológicos (véase el capítulo

I), así como la diversidad de opciones y comportamientos con que los Estados y las empresas líderes a nivel mundial reaccionan frente a este desafío (véase el capítulo IV), sugiere la conveniencia de complementar la visión convencional respecto a los obstáculos externos, con la especificidad de las situaciones que se generan en esta fase de transición.

Se ha mostrado en los capítulos anteriores que en esta fase de transición parece haberse generalizado un consenso respecto a la necesidad de avanzar hacia la recuperación de la "eficiencia" en el sector industrial. Esta concepción, formalmente similar en propuestas políticamente divergentes, sugiere que es preciso, al reflexionar sobre modalidades alternativas de industrialización, precisar el concepto de eficiencia que se adopta. El hecho de que el objetivo de la "eficiencia" ocupe un lugar central en la propuesta de la "utopía manchesteriana" y también en la denominada "utopía japonesa" y que simultáneamente aparezca en una posición relevante en las propuestas de política industrial en los países socialistas y que recurrentemente sea la justificación que aducen los modelos neoliberales en América Latina, que constituyen una versión pionera y subdesarrollada de la "utopía manchesteriana", conduce a pensar en que, o bien se está hablando de "eficiencias" con un contenido y connotación diferente o, alternativamente, se estaría asistiendo a la llamada convergencia de sistemas, respecto de 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. Por esta razón, el párrafo inicial de este capítulo se refiere a la acepción de eficiencia que se tiene en mente al formular las reflexiones posteriores. A continuación se aborda el tema de la estructura productiva a través de la cual podría adquirir materialidad esta concepción de eficiencia que se define previamente. Al desarrollar la reflexión respecto de la estructura productiva queda en evidencia la necesidad de vincular este aspecto al tema "institucional", de la relación entre la planificación y el mercado. Por esta razón, la tercera sección del capítulo se refiere a la vinculación entre las definiciones generales incorporadas en el esquema de planificación y la función que, en ese ámbito, desempeñaría el mercado, de tal modo que la reflexión respecto a la estructura productiva encuentre una expresión institucional concreta. Finalmente, se es-

bozan algunas consideraciones respecto a las alianzas sociales que podrían ser portadoras de modalidades de industrialización del tipo de aquellas cuyos lineamientos generales se esbozan en este trabajo. En consecuencia, se discuten los aspectos siguientes: en primer lugar, el concepto de eficiencia que inspira el contenido de la propuesta; en segundo lugar, una posible expresión, en el ámbito de la estructura productiva, de esa concepción; en tercer lugar, la vinculación "planificación-mercado" capaz de inducir, orientar e instrumentar una propuesta de esta naturaleza para, finalmente, hacer referencia a la naturaleza de las alianzas sociales capaces de asumir como propias las modalidades de industrialización del tipo de la esquemáticamente esbozada en este capítulo.

2. LA EFICIENCIA Y EL "NUCLEO ENDOGENO" EN LA NUEVA INDUSTRIALIZACION

De acuerdo con el concepto de "eficiencia" al que se hace referencia en esta formulación, 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 industria 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 a nivel individual y colectivo.

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 mostrado en América Latina que el crecimiento es compatible con la ausencia de creatividad, pero con el sacrificio de 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 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 requiere impulsar la dimensión creativa. Es más, lo que necesita es erradicar aquellas expresiones de creatividad que podrían generar el cuestionamiento de un modelo carente de toda trascendencia. La relevancia 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 reiteradamente señalado en capítulos anteriores (véanse nuevamente los capítulos I y IV) 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 esta perspectiva, en un potencial favorable al desarrollo de América Latina. Sin disminuir la relevancia del *hardware*, es cada vez más evidente que las restricciones al crecimiento futuro están asociadas con igual importancia, si no más, al *software*. El modelo de industrialización precedente puso de manifiesto su carácter trunco y distorsionado en el plano del *hardware*, pero su carencia fundamental tal vez haya estado localizada en el plano del *software*.

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 el desarrollo de una vasta gama de productos sintéticos, que a su vez aprovechaban la posibilidad de obtener 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. (Véase nuevamente el capítulo I.)

En el caso de América Latina, el "pecado" de la ausencia de creatividad no se limita a la reproducción de los patrones de consumo, tema en el cual ha insistido recientemente Raúl Prebisch, sino en haber favorecido el trasplante trunco y distorsionado de la estructura productiva, realizado por apéndices marginales de las empresas que lideran 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 América Latina comparte con diferencias de intensidad y énfasis, con Europa Occidental, Japón y los países socialistas, los NIC del sudeste asiático y las populosas y lejanas sociedades de la India y de China; se trata, en realidad, de un "pecado cósmico".

La instrumentación de los esquemas neoliberales en algunos países de América Latina, como se intentó mostrar en el capítulo III y se reafirma más adelante, aleja la realidad, más aún que en el modelo de industrialización procedente, 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 procedente. 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 lideraban el proceso, sería la organización económica del Japón, que sintetiza una cultura en la que priman los 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: a los norteamericanos en la fabricación de automóviles y electrodomésticos y, en el futuro, posiblemente, de computadoras; a los alemanes en óptica y química; a los ingleses en siderurgia e industria naval, a los suizos en relojes ...y no se debería excluir que lo propio ocurriera en el futuro con los escoceses en el whisky, con los franceses en la alta costura, los quesos y los vinos y con los italianos en calzado y equipo para la industria de pastas.

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, haciendo en alguna medida abstracción de su contenido de síntesis político-cultural, constituiría, precisamente, una expresión de insuficiente creatividad. Lo propio se aplicaría, como se ha intentado mostrar en el capítulo II, a la fantasía de reproducir en América Latina los resultados económicos obtenidos en la década del 60 y principios de la del 70 por los NIC del sudeste asiático.

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

Constituirían expresiones de creatividad acciones tan disímiles como el esfuerzo de conservación energética que se ha desencadenado en los países avanzados, la exploración espacial que lideran las dos grandes potencias, la sustitución progresiva del flujo de personas por flujos de información y el esfuerzo de avanzar hacia un esquema de mayor descentralización económica y política en las sociedades socialistas. Y 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. Sin embar-

go, en el ámbito limitado de estas reflexiones sobre industrialización, la atención se concentra en la discusión de algunos requisitos económico-institucionales de la creatividad y de su vinculación con el proceso de crecimiento. [1]

El objetivo de crecimiento, asociado al concepto de "eficiencia", se fundamenta, en primer lugar, dada la magnitud de las carencias sociales acumuladas en los países de América Latina, en la necesidad de 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 organización de la producción y el trabajo. Esto no quiere decir que todo crecimiento contribuya al desarrollo de la creatividad. Es más, en América Latina se han observado períodos importantes de crecimiento de diversos países de la región que no han tenido como característica el contribuir precisamente al desarrollo de la creatividad local. Se puede lograr crecimiento sin que se acompañe de creatividad, pero lo que se busca poner de relieve es que para el desarrollo de la creatividad es necesario el crecimiento. El crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente, para la creatividad. Si en América Latina se han visto períodos de crecimiento rápido sin el correlato de la creatividad es porque el contenido de ese crecimiento, los agentes que han ejercido el liderazgo, las vinculaciones entre esos agentes y el resto de la sociedad, eran tales que podía darse el crecimiento sin que se requiriese desencadenar el proceso creativo. Por otra parte, es preciso introducir la distinción entre instrucción y desarrollo técnico en áreas específicas, por un lado, y creatividad, por el otro. En efecto, pueden darse, y de hecho se dan en diversos países de la región y de otras regiones, expresiones de creatividad localizadas en áreas específicas en las cuales, por razones de diversa naturaleza, el país concentra una gran cantidad de recursos materiales y recursos humanos de excelencia, en tareas específicas, y en esas áreas se logra la innovación; sin embargo, lo que se sostiene, es que esas expresiones localizadas y aisladas de creatividad, en la medida en que no logran difundirse al resto de la sociedad, tienen el riesgo de agotarse, debido, precisamen-

[1] C. Furtado: *Creatividade e dependencia na civilizaçao industrial*, San Pablo, Paz e Terra, 1978.

te, a la imposibilidad de interactuar con el resto de la sociedad.

Alcanzar niveles de excelencia en áreas muy localizadas —tal vez, ese camino esté abierto en el corto plazo a las economías semi-industrializadas— puede generar, en el ámbito estrictamente técnico, un desequilibrio con el resto de la actividad productiva que se traduce en la imposibilidad de desarrollar un diálogo creativo, lo que adquiere expresiones tan concretas como la incapacidad de disponer de personal calificado, y de partes y componentes esenciales para la actividad en la cual se busca excelencia, en el resto del aparato productivo local. Surge entonces la necesidad del abastecimiento de ese conocimiento, partes y componentes, fuera del país, con lo cual, parcialmente, la justificación referente a la necesidad de la autonomía en áreas estratégicas objetivamente se debilita. Más aún, para obtener estas partes, componentes o conocimientos provenientes del exterior, es preciso el desarrollo de una actividad exportadora que genere las divisas necesarias para ese propósito, y podrían enfrentarse los efectos de la carencia de creatividad en el resto de la actividad productiva y, por consiguiente, una dificultad creciente para generar esas divisas. En el corto y mediano plazo podrá recurrirse a la exportación de los recursos naturales de que el país dispone, pero a la larga, esta asimetría técnica con expresiones de excelencia en áreas localizadas y retraso general en el resto de la actividad productiva puede generar,tanto en el ámbito estrictamente técnico como también en el plano político, situaciones de tensión que pueden tender a que el efecto de difusión de la actividad de punta hacia el resto se termine agotando. Lo anterior no excluye los desequilibrios temporales ni mucho menos la importancia de la especialización internacional, pero apunta a destacar lo que se considera fundamental para la concepción de eficiencia que se adopta en este trabajo: el hecho de que la creatividad debe constituirse en un rasgo característico de un espectro cada vez más amplio de actividades y no ser el patrimonio exclusivo de una fracción muy pequeña de la población y de las actividades productivas correspondientes.

Difundir la actitud creativa en una franja amplia de la población requiere necesariamente de crecimiento. Una economía estancada puede tal vez dar instrucción a la población, pero desarrollar la actividad creativa en ausencia de crecimiento, y por consiguiente en ausencia de introducción de progreso técnico, constituye una aspiración que sólo se puede satisfacer en forma parcial. La creatividad requiere tanto de la instrucción como de

la transformación y crecimiento del aparato productivo, y la instrucción que no se nutre de la innovación se esteriliza. Como se sostenía anteriormente, el crecimiento no es una condición suficiente para la creatividad y son abundantes los casos concretos en que esto se ha evidenciado en los países de América Latina. Se ha mostrado que la industrialización de América Latina ha tenido, como uno de sus rasgos dominantes, en países de diferentes características, el crecimiento rápido que ha experimentado a partir de la Segunda Guerra Mundial y, simultáneamente, se ha evidenciado que un rasgo complementario de este crecimiento rápido ha sido precisamente la ausencia de creatividad, sin que esto excluya la vigencia de ciertas áreas de excelencia relativa en la mayoría de los países. [2] Surge entonces, con toda razón, la interrogante respecto a cuáles son las otras condiciones necesarias para lograr el desarrollo de la creatividad, ya que se ve que con el crecimiento no basta. Se parte de la base de que la creatividad es un proceso complejo en el que participa una amplia gama de agentes y motivaciones: plantas industriales, institutos de tecnología, institutos de ciencia básica, los organismos que preparan personal calificado de los distintos niveles y los ministerios y órganos centrales que definen políticas y normas, y que es en la interacción entre estos agentes y motivaciones que se da al proceso de creatividad. Debe concluirse, entonces, que entre los factores que pueden contribuir al desarrollo o a la frustración de esta actividad deberían desempeñar un papel importante, precisamente, el tipo de relaciones que se establece entre los distintos agentes de la actividad económica y entre los individuos que participan en cada una de esas actividades y el lugar de trabajo en cuestión. En consecuencia, la creatividad estaría también influida por la modalidad de las relaciones de trabajo en cada uno de estos organismos o entidades y por la naturaleza de las relaciones que se establezcan entre esas distintas actividades. Un modelo industrial en que el liderazgo lo ejercen filiales de empresas cuyos centros de gravedad están ubicados en otros

[2] En algunos casos, están asociadas a los recursos naturales principales y, en otros, a subsectores industriales específicos (siderurgia, industria alimentaria, máquinas- herramientas, maquinaria para la industria textil, biomasa, energía nulear). El Programa Regional en Desarrollo Científico y Tecnológico (CEPAL-BID) ha realizado un interesante relevamiento de los esfuerzos locales de innovación en áreas específicas. J. Katz: "Domestic Technology Generation in LDC: A Review of Research Findings", CEPAL/BID, Buenos Aires, noviembre de 1980.

países difícilmente desencadenará un proceso creativo interno, porque éste no resulta funcional, en términos generales, a su estrategia de expansión a largo plazo. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco del desarrollo de la creatividad ni a nivel individual ni a nivel de las empresas productivas. Por consiguiente, además de la naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen dentro y entre ellos, es también importante como factor explicativo de la creatividad la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica. Tal vez no sea casualidad el hecho de que en países que precisamente carecen de recursos naturales, el desafío de desarrollar la creatividad haya alcanzado expresiones elevadas y también el hecho de que han sido períodos de conflicto bélico o las condiciones adversas generadas por procesos de nacionalización, donde la motivación de la sobrevivencia haya forjado la búsqueda de soluciones originales tanto en términos de medios como de formas de organización. Que la competencia y la emulación externa e interna son factores que estimulan la creatividad es algo respecto de lo cual tal vez existiría consenso. No es igualmente claro, sin embargo, que ésta sea condición suficiente, máxime si se trata de un esquema que conduce a la rápida concentración por desigualdad en las oportunidades; en ese caso se esteriliza como consecuencia de su acción indiscriminada en un medio económico en que actúan agentes con acceso desigual a las posibilidades de aprendizaje e inserción en la esfera política.

Entre los diversos factores que ejercen influencia sobre el proceso de creatividad se estima importante destacar el que se refiere al grado de descentralización de la vida económica. En efecto, una condición relevante parecería ser el que las unidades que interactúan entre sí tengan margen de autonomía suficiente como para poder desencadenar la creatividad tanto para propósitos "agresivos" o "defensivos" y también para estimular a los actores y autores de la misma. Un esquema que concentre el grueso de las decisiones en un reducido sector institucional y de la población puede tender a erosionar la imaginación creadora de quienes actúan en el resto del sistema, aquel que está subordinado a las directrices que emanan de esta cúpula dirigente, aun cuando cuente con la plena legitimidad política para hacerlo. Sin duda no es ajena a esta consideración la sistemática tendencia a la descentralización que se promueve en las economías socialistas en la actualidad y que encuentra expresiones que han sido re-

feridas en el capítulo IV.[3] A la autonomía se une la necesidad del compromiso entre los miembros que participan en cada actividad y la dirección de la misma, y esto puede tomar modalidades diversas, que van desde "grupos de trabajo colectivo", que existen en las empresas japonesas y que actualmente se discuten con mucho interés en el resto de los países capitalistas avanzados,[4] a la fórmula de la autogestión yugoslava, pasando por los mecanismos de emulación que se desarrollan actualmente en las economías socialistas y donde también existe un abanico que, en materia de descentralización, ubicaría en un extremo a Hungría y en el otro a la Unión Soviética. La importancia de la descentralización parece cada vez más evidente, tanto en las economías capitalistas como en las economías socialistas, ya que no existe una asociación mecánica entre la naturaleza de la propiedad de los medios productivos y el grado de descentralización. El hecho de que la propiedad sea privada no garantiza el margen de autonomía de las empresas, como se observa por ejemplo en el sur de América Latina en la actualidad, y mucho menos el grado de compromiso de los trabajadores de cada empresa con el destino de la misma. Por otra parte, el que la propiedad sea social no excluye la existencia de un margen de autonomía de las empresas y mucho menos inhibe el compromiso de los trabajadores a nivel de planta industrial.

Es claro que tanto en lo que se refiere a este compromiso a nivel de planta como en el grado de autonomía entre las plantas y las unidades productivas y de investigación, además de los factores estrictamente económicos a que se ha hecho previamente referencia, influyen, a veces en grado decisivo, factores de tipo cultural o de naturaleza estrictamente política o religiosa y son

[3] Sobre el grado de descentralización en la planificación de los países socialistas, véanse: M. Lavigne: *Les économies socialistes*, París, Armand Colin. Y. Bernard: *La France vers le socialisme*, París, Flammarion, 1977. Ch. Pierre y L. Praire: *Plan et autogestion*, París, Flammarion, 1976. S. Kolm: *La transition socialiste*, París, Editions du Cerf, 1977. O. Lange: *On the Economic Theory of Socialism*, Mc Graw Hill, 1976. B. Csikos-Nagy: "The Hungarian Price Reform", en *The New Hungarian Quarterly*, XX- 76, 1979. R. Nyers y M. Tardos: "Enterprise in Hungary before and after the Economic Reform", en *Acta Oeconomica*, 20-3, Budapest, 1978. J. Kornai: *Overcentralization in Light Industry*, Oxford University Press, 1959.

[4] R. T. Pascale y A. G. Athos: *The Art of Japanese Management*, Nueva York, Simon and Schuster, 1981. W. Ouchi: *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*, Addison Wesley, 1981.

múltiples las interpretaciones del desarrollo que atribuyen a estas últimas, en particular, un grado importante en la explicación del funcionamiento de determinadas sociedades. El carisma de los dirigentes y la naturaleza de los conflictos políticos internos o externos tampoco deben excluirse como factores que, en determinados períodos, pueden conducir a suplir la carencia de motivaciones económicas y a forjar un grado de compromiso que sería difícil de prever si se considerasen exclusivamente las variables de carácter económico. Concentrando, sin embargo, la atención en factores estrictamente económicos, podría entonces afirmarse que además del crecimiento sería una condición necesaria para el desarrollo de esta actividad la existencia de un esquema suficientemente descentralizado como para permitir, tanto la existencia de un grado de autonomía a nivel de unidad productiva o de investigación, como el desarrollo de modalidades que faciliten el compromiso entre los trabajadores y la actividad particular que realizan a nivel de la unidad productiva, sea ésta de bienes o servicios. En esta perspectiva, adquiere particular relevancia el tipo de vinculación que se desarrolla entre la planificación y el mercado, tema al que se hará referencia en la siguiente sección. Por su parte, la posibilidad de lograr un *crecimiento creativo* estará asociada, entre otros elementos, a la estructura productiva que sustenta este crecimiento, que constituye otro de los temas que se desarrollan a continuación.

Esta concepción de eficiencia, que pone de relieve el crecimiento y la creatividad, tiene un carácter macroeconómico, en la medida en que se preocupa por los efectos globales que genera la actividad industrial que se analiza y no por los resultados que se obtengan a nivel de un rubro en particular. Es posible tener rubros "eficientes" en cuanto a la referencia internacional en un sector industrial globalmente estancado, que a su vez paraliza el crecimiento de la actividad económica en su conjunto; en este caso no podría hablarse, de acuerdo con esta definición, de una industria eficiente. La eficiencia tendría no sólo este carácter macroeconómico sino una dimensión temporal de largo plazo, ya que se mediría en la capacidad de transformar creativamente una sociedad y, por consiguiente, realza la dimensión de "aprendizaje", que es inherente al requisito de la creatividad. Finalmente, esta acepción de eficiencia incorpora como criterio importante el contenido social de este crecimiento, al destacar no sólo la satisfacción creciente de carencias materiales sino, en forma muy especial, la potencialidad de desarrollo creativo indivi-

dual y colectivo. Aceptando como un derecho fundamental del hombre la posibilidad de desarrollar su creatividad, esta concepción de eficiencia tiene como punto de partida las carencias sociales y como objetivo el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas. Es por esto que el crecimiento sin creatividad no se considera eficiente, ni tampoco el crecimiento de rubros específicos con estancamiento del resto, ni tampoco la transformación coyuntural que se agota, pues si bien es cierto que la creatividad no es, en principio, condición necesaria para el crecimiento, sí parecería que adquiere ese carácter cuando el objetivo es lograr su perdurabilidad. En efecto, pueden tenerse períodos de rápido crecimiento sin creatividad, asociados, ya sea al *boom* del mercado internacional o a la explotación intensiva de un recurso natural escaso o 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. Esto no significa que la presencia de la creatividad termine con los procesos de crecimiento cíclico, pero sí garantiza la capacidad para transitar desde el patrón precedente, que se agota en el curso mismo de su desarrollo, al nuevo patrón que emerge del mismo. En cambio, en todos aquellos 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 América Latina. Como ya se ha señalado en el capítulo III, 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 de crecimiento económico en su conjunto, para el nivel de bienestar de la población, el grado de equidad o el de autonomía interna en las decisiones correspondientes. Si ese cri-

terio conduce a eliminar una parte importante de la industria y permite exclusivamente la supervivencia 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. Este criterio no sólo hace abstracción 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, inclusive 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, entre las actividades que resultan fuertemente dañadas con la aplicación de este criterio figuran 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 importación de aquellos bienes que el país ya no estará en condiciones de producir "eficientemente" de acuerdo con la aplicación de este criterio y de todas aquellas expresiones de "modernidad" con las cuales aún no se contaba. 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. No es casualidad que los países más exitosos en el comercio internacional han sido precisamente aquellos que, como se ha mostrado en capítulos anteriores, han tenido el cuidado de favorecer un aprendizaje paulatino, sólido y en profundidad, y sólo una vez que han logrado esa simetría relativa con la competencia internacional, en algunos rubros, han comenzado paulatinamente a abrir su mercado interno. Ha sido precisamente el crecimiento del mercado interno abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendizaje

intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica este criterio de eficiencia basado en el arcaico principio de las *ventajas comparativas estáticas*. La potencialidad de éstas es nula cuando compiten países que, como ocurre frecuentemente en América Latina, presentan desventajas "absolutas" respecto de los competidores externos, particularmente si el criterio se aplica en un período de recesión internacional donde los países avanzados —o aquellos fuertemente orientados a la exportación— tienen interés en vender a costos marginales en el mercado internacional.

Esta concepción de eficiencia conduce a un proceso de modernización que busca contar con 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 que 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 esfuerzo para construir una infraestructura científico-tecnológica inserta y estrechamente vinculada al aparato productivo pasa a constituirse entonces en una de las metas fundamentales. Su materialización está indisolublemente vinculada al objetivo de valorar y desarrollar plenamente las potencialidades creadoras del país, idea central en esta concepción.

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 trasplanta 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 aquella una "modernidad" ajena, alienante y cuyo ritmo de obsolescencia está determinado por criterios y agentes desconocidos, lejanos y frecuentemente divergentes con el 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 alternativa 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 sun-

tuarias es elevado. Lo anterior no implica desconocer la relevancia 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 la opción estratégica no es, como falazmente se suele sostener, fomentar las exportaciones en lugar de sustituir las importaciones. La opción real es muy diferente: constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológico, que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional, en vez de 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.

En este criterio de núcleo endógeno, la política de protección y la sustitución de importaciones pueden, en determinados sectores, contribuir en forma circunstancial al necesario proceso de aprendizaje que acompaña el desarrollo de la creatividad interna. Pero, a diferencia de lo ocurrido en el modelo de industrialización seguido hasta la fecha en América Latina, constituyen un medio que busca crear condiciones para alcanzar una situación en que estas medidas ya no sean necesarias. En el modelo precedente se constituían en un fin en sí que se traducía en la consolidación de la ineficiencia, tanto en la acepción convencional, como en la que aquí se sostiene.

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 alternativo 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.

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

En ausencia de este esfuerzo voluntarista de adaptación a las cambiantes circunstancias de la economía internacional, es posible que también pueda lograrse un período de crecimiento rápido, pero incurriendo en el grave riesgo de que al término de esta fase de transición, aun los países más avanzados de América Latina descubran que su posición relativa respecto a las economías avanzadas se ha visto sustancialmente erosionada.

En síntesis, frente a la "modernización de escaparate" se propone un criterio de eficiencia que pueda conducir a una "modernización endógena, dinámica y creativa".

Crecimiento y creatividad: requisitos para el empleo productivo y la equidad

En la evaluación crítica del "estilo de desarrollo" latinoamericano destacan, como elementos respecto a los cuales existe pleno consenso, la incapacidad de integrar a una proporción significativa de la población al empleo productivo y a los beneficios del progreso técnico y, en segundo lugar, la notable inequidad en la distribución del ingreso.

Esto explica la presencia recurrente del empleo y la redistribución del ingreso como objetivos a los que los programas nacionales e internacionales de desarrollo otorgan una elevada prioridad. La realidad muestra que la frecuencia y el énfasis con que se define esta prioridad ha sido, en el caso de América Latina, insuficiente para acercarse al cumplimiento de estos objetivos.

En las economías capitalistas avanzadas, aun cuando existen en la actualidad niveles relativamente elevados de desempleo en comparación con la tendencia histórica, se dispone de mecanismos institucionales de asistencia social que constituyen paliativos innegables; los patrones de distribución del ingreso en esos países muestran niveles de equidad notoriamente más favorables que en América Latina. En los países socialistas, como se vio en el capítulo IV, el desafío central consiste en elevar la productividad de la mano de obra que ya ha alcanzado el nivel de pleno empleo, lo que, sin duda, ha favorecido una distribución del ingreso caracterizada por bajos niveles de concentración. Los países del sudeste asiático comparten con América Latina la existencia de notorias desigualdades en la distribución del ingreso (véase de nuevo el capítulo II), pero a diferencia de lo que ocurre en la región, el proceso de incorporación de la mano de obra al empleo productivo, ha experimentado avances considerables.

Ya han sido mencionados algunos de los factores que otorgan especificidad al "estilo de desarrollo" de América Latina y que explican la persistencia y apoyo recíproco entre la marginalidad rural y urbana y la aguda concentración del ingreso: los orígenes de las formaciones sociales sobre las que se construyeron los Estados nacionales en América Latina y su proyección en los ámbitos de la concentración de la propiedad y el poder político, el carácter trunco y distorsionado del sector industrial que lidera el crecimiento económico, la notoria asimetría en las relaciones de poder urbano industria- agrícola, la precariedad del "núcleo endógeno", social y tecnológico y las consiguientes disfuncionalidades respecto a las carencias y potencialidades de los países de la región. De las necesidades sociales se traducía en demanda sólo aquella parte susceptible de adquirir expresión monetaria. De las potencialidades de la región se desarrollaban, en el ámbito privado, exclusivamente aquellas que generaban una rentabilidad comparable a la que se obtenía en las actividades económicas privilegiadas: comercio, intermediación financiera, construcción. De ahí la persistencia de carencias no satisfechas y potencialidades frustradas.

En consecuencia, es vital analizar en qué medida esta "nueva industrialización", que supone un desplazamiento del centro de gravedad de la base social de sustentación hacia los sectores mayoritarios y que propone un criterio de eficiencia que se sintetiza en la combinación de crecimiento y creatividad, puede contri-

buir a enfrentar el doble desafío de incorporar productivamente a la población marginada y, simultáneamente, avanzar hacia niveles aceptables de equidad.

Es comprensible que en el caso de los países desarrollados pudiera considerarse a la "equidad" como elemento constitutivo del concepto de "eficiencia", estableciendo como restricción de la "eficiencia industrial" el que no deteriore los niveles de equidad alcanzados. [5]

En el caso de América Latina, en cambio, la "equidad" se convierte en un objetivo fundamental pero lejano, al cual es preciso acercarse a través de profundas transformaciones sociales y productivas, y lo que está en juego es, precisamente, la concepción del proceso a través del cual es posible acercarse a ese objetivo.

Una aproximación frecuente en América Latina ha sido la de sostener que el actual patrón de desarrollo debería conducir, a través de un proceso lineal de acumulación, a la solución paulatina de la marginalidad y de las desigualdades. La realidad se ha encargado de refutar esa apreciación, aun en los casos de Brasil y México, que han experimentado un rápido crecimiento y alcanzado los niveles de industrialización más altos de la región. (Véase de nuevo el capítulo III.) En el Cono Sur, donde se había alcanzado una mayor integración social y los niveles menos agudos de inequidad, con el advenimiento de los modelos de inspiración neoliberal, se ha experimentado un retroceso tanto en el ámbito de la incorporación al empleo productivo como de la

[5] En relación con la vinculación entre eficiencia y equidad, resulta sugerente una propuesta alternativa de "eficiencia" que destaca, como elementos esenciales de la misma, "la capacidad de generar las exportaciones industriales necesarias para permitir un crecimiento sostenido y la existencia de un grado aceptable en la distribución del ingreso". Véase A. Singh: "UK Industry and the World Economy: A Case of the De- industrialization", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. I, 1977. Se estima que, en el caso de América Latina, la relación entre exportaciones industriales y crecimiento puede ser, para muchos países y por un cierto período, un tanto restrictiva. En cuanto a la equidad relativa en la distribución del ingreso, a pesar de que se trata de un objetivo esencial, se considera discutible su inclusión como condición *a priori* para la definición del concepto de eficiencia. La industria "eficiente", en el sentido adoptado en el texto, debe conducir a la equidad en la distribución del ingreso como resultado de la convergencia entre crecimiento y descentralización. En el caso de los países desarrollados, la introducción de esta condición se refiere específicamente a refutar la devaluación como medio de incrementar la eficiencia. En el caso de América Latina, no basta con evitar la devaluación, sino que es necesario emprender transformaciones cuya magnitud y naturaleza trascienden ese ámbito específico.

concentración del ingreso. De lo anterior se desprende que la mera extrapolación de las tendencias pasadas no parece conducir a la solución de estos problemas.

Por razones muy diferentes, otra aproximación que también resulta insuficiente es la de sostener que estos problemas se resuelven automáticamente con el cambio social y las consiguientes transformaciones económicas estructurales y que, por consiguiente, reflexionar sobre estos temas, antes de que se verifiquen estas condiciones necesarias, constituye un ejercicio académico carente de significación real. La insuficiencia de esa visión proviene, por una parte, de subestimar gravemente la relevancia, por lo demás creciente, que en las actuales circunstancias adquiere la reflexión sobre un "proyecto alternativo", como uno de los elementos que contribuyen a catalizar el proceso de transformación social. Por otra parte, esa visión implica negar la experiencia que surge de diversos procesos de transformación social, tanto en países subdesarrollados como avanzados, orientales y occidentales y que muestran que el cambio de las estructuras económicas es una condición necesaria pero no suficiente para lograr los propósitos originalmente formulados.

Sigue en pie, por consiguiente, la necesidad de analizar las relaciones de causalidad que permitirían pasar del crecimiento con creatividad, al empleo productivo y a la equidad.

Podría concebirse que el objetivo de la equidad se alcance a expensas del crecimiento. Sería, por ejemplo, el caso de sociedades en que se hubieran logrado niveles elevados de prosperidad y se considerase oportuno, al menos durante un determinado período, privilegiar el consumo respecto a la inversión. Se estaría frente a una opción absolutamente legítima desde el punto de vista social y político.

En el caso de países con un desarrollo económico incipiente, la viabilidad de privilegiar la equidad a expensas del crecimiento, parecería requerir que se cumpliese la condición de autosuficiencia económica, dimensiones continentales, e incomunicación cultural y política con relación al resto del mundo. En efecto, resulta ilusorio pretender compatibilizar la ausencia de crecimiento con la inserción económica, cultural y política en el mundo: en el ámbito económico induciría una erosión continua de la competitividad relativa y, en el plano cultural y político, podría conducir a cuestionar la legitimidad del sistema político y de valores vigente en ese país.

Es concebible lograr una dimensión parcial de la equidad e,

inclusive, el pleno empleo, con un componente elevado de actividades no productivas sin crecimiento económico, en el caso de países que disponen de un recurso natural escaso (petróleo) que permita, hipotéticamente, emplear a la población en actividades no productivas y distribuir con un grado razonable de equidad el acceso a los bienes importados correspondientes. También podría ser el caso de países que, por una particular situación geopolítica, podrían desempeñar la función de intermediación comercial, financiera o de "paraísos fiscales" o, alternativamente, hacerse acreedores a un subsidio externo permanente.

Sin embargo, en la condición de los países "normales", en que no se verifica ninguna de las condiciones anteriormente sugeridas, el camino a la equidad y al empleo productivo requiere del crecimiento. Sin embargo, la experiencia de América Latina muestra que no se trata de cualquier crecimiento, sino de aquel que se orienta en la dirección de superar los obstáculos que impiden desencadenar la plena utilización de las potencialidades disponibles en los países de la región.

En América Latina, ha quedado en evidencia que es infundado el supuesto de que en el marco del actual patrón de desarrollo la prolongación lineal del crecimiento precedente conduciría a la solución de los problemas acumulados. Ese supuesto ha sido utilizado para difundir la imagen de que la inversión tendría méritos intrínsecos, es decir, que independientemente del sector de destino o del agente económico portador de la misma, la inversión debía ser estimulada. Esta concepción favorecía, además de otras consideraciones, a inducir indiscriminadamente tanto la inversión extranjera como el endeudamiento externo. La preocupación central radicaba en incrementar el volumen de inversión más que en dilucidar la dirección y los efectos que se generaban a partir del "estilo de desarrollo" que se forjaba y consolidaba a lo largo del tiempo. Inclusive, en el ámbito político, el autoritarismo ha sido exhibido, en ciertos casos, como requisito del proceso inversionista. Como se ha mostrado en el capítulo III, este patrón de desarrollo ha intensificado la restricción asociada al sector externo y los rezagos sociales acumulados han generado el surgimiento de tensiones sociales respecto a las cuales resulta ya difícil hacer abstracción. En estas condiciones, resulta cada vez más evidente que el destino de la inversión y los agentes sociales portadores de la misma adquieran tanto o más significación que el nivel absoluto de la misma.

Intensificar la inversión con un "contenido" que refuerza las

tensiones sociales y la restricción externa, independientemente de su efecto dinamizador de corto plazo, contribuye a comprometer las perspectivas de crecimiento, empleo productivo y equidad.

Cuando el liderazgo se desplaza a un sector empresarial con una marcada vocación mercantil, aun cuando se creen condiciones para obtener márgenes elevados de rentabilidad, difícilmente se lograrán progresos durables en el empleo productivo y en la distribución del ingreso.

Incrementar la inversión en una modalidad de infraestructura urbana que consolida el liderazgo del sector automotor y la centralización puede generar un efecto positivo, en el corto plazo, sobre el empleo, pero contribuirá a intensificar, a mediano plazo, tanto las tensiones sociales como la restricción del sector externo. Esto indicaría que, desde el punto de vista de las perspectivas de crecimiento a largo plazo, la consideración fundamental debe ser el "estilo de desarrollo" que el proceso inversionista conduce a definir. Este proceso, entendido en estos términos, supone la inevitable opción entre la satisfacción inmediata de los numerosos rezagos en los ámbitos de vivienda, educación y salud, entre otros, y el establecimiento de una estructura productiva que permita crear bases sólidas para el crecimiento a largo plazo. Un programa masivo de construcción de viviendas, además de responder a imperativos éticos y políticos puede, en el corto plazo, elevar significativamente el nivel de empleo, en mayor medida que si esos recursos se destinaran, por ejemplo, a un esfuerzo sistemático de prospección de nuevos recursos naturales o al establecimiento de plantas industriales, que requieren de un plazo prolongado de maduración, capaz de elevar el nivel de elaboración de los recursos naturales exportados por el país. Se trata de opciones dentro de una dirección general coherente con el objetivo de satisfacer carencias y desarrollar potencialidades y, en este caso, la magnitud de la inversión es un factor determinante de la capacidad de conciliar la satisfacción inmediata de los rezagos heredados con el establecimiento de bases sólidas para el crecimiento futuro.

Aceptando la hipótesis de que el crecimiento en esa dirección es un factor determinante de la generación de empleo productivo y de la aproximación a esquemas equitativos de distribución del ingreso, debe necesariamente concluirse que el establecimiento de condiciones adecuadas para elevar la tasa de inversión en la nueva dirección adquiere una elevada prioridad. En el período

de transición entre dos direcciones de crecimiento se produce la convergencia de un conjunto de factores económicos y extraeconómicos, perfectamente conocidos, que tienden a erosionar las potencialidades del crecimiento. En particular, si la transición implica el desplazamiento de la base social de sustentación hacia los sectores mayoritarios, disminuye la "confianza de los inversionistas" internos y externos y afloran a la superficie, con fuerza política, los rezagos sociales acumulados. La capacidad para compatibilizar, en estas circunstancias, la satisfacción progresiva de las necesidades en rubros básicos con el establecimiento de una base productiva que favorezca un crecimiento sólido, deriva mucho más del grado de hegemonía y de la conducción política del nuevo liderazgo que de la técnica económica. Se trata, sin duda, de una de las alternativas cruciales para el desarrollo posterior. Si se opta por la búsqueda de una ampliación del apoyo político mediante una reactivación de la economía en el mismo cauce en que ésta venía funcionando, se postergan, pero tal vez se agudizan los conflictos económicos y políticos subsecuentes. Si se inicia de inmediato la transformación del aparato productivo, tal vez se refuerce la solidez interna de la base social de sustentación original, pero se intensifica el deterioro de la situación económica coyuntural.

Las opciones que enfrenta el proceso inversionista se refieren no sólo a los sectores de destino, sino también, y particularmente en este período de transición tecnológica, a las técnicas utilizadas en cada uno de los sectores. Esto puede adquirir particular relevancia en sectores de servicios, donde coinciden rezagos importantes y potencialidades significativas de cambio tecnológico.

La revolución en las técnicas de comunicación, microelectrónica y computación pueden modificar sustancialmente en los próximos años las vías a través de las cuales pueden expandirse los servicios masivos de educación y salud.

Es probable que con los medios tradicionales resulte económicamente inviable lograr, en un lapso breve, una cobertura total en los servicios de educación y salud, entre otros, en América Latina, pero esta restricción podría parcialmente superarse con base en las perspectivas que ofrece el cambio tecnológico. Esto sugiere la relevancia de combinar, en el diseño de los programas de salud y educación, los recursos destinados a expandir los servicios por las vías convencionales con los requeridos para explorar creativamente nuevas modalidades. El hecho de que este desafío no tenga la misma vigencia en los países desarrollados,

sugiere que se trata de una área en la cual sería ingenuo delegar las responsabilidades de este esfuerzo innovador.

Las posibilidades que la ingeniería genética abre para la elevación drástica de los rendimientos en el sector agrícola y para la superación de las fronteras tecnológicas en el sector farmacéutico, constituyen otra indicación de la urgencia y prioridad que los países de la región, individualmente o bajo esquemas de colaboración internacional, deben otorgar al esfuerzo de reflexión en estas áreas. Es posible que los recursos que serían necesarios y las técnicas tradicionales para explotar eficientemente la superficie agrícola de América Latina alcancen niveles absolutamente fuera de las posibilidades de los países de la región. Sin embargo, el acceso a estos nuevos desarrollos, que están cada vez más cerca de la realidad y más lejos de la ficción, pueden modificar drásticamente este panorama en los próximos decenios.

Lo que es evidente es que en los países desarrollados, como se ilustra en el capítulo IV, la decisión de avanzar en la búsqueda de un nuevo patrón tecnológico ya ha sido adoptada y, de no enfrentar en su recorrido el accidente nuclear, asistirá en los próximos decenios a un desplazamiento cualitativo de la frontera del conocimiento. Dada la especificidad de las prioridades de esos países, se puede prever que no serán las carencias y los rezagos identificados en América Latina los beneficiarios principales de las modalidades concretas que adopte esta revolución tecnológica.

La modificación del patrón de inversiones conduce a la necesidad de revaluar la función que ejercen los distintos agentes sociales que ejecutan y actúan en este proceso. Por definición, la extrapolación de un patrón de inversiones presenta, en el corto plazo, menos riesgos que el desplazamiento, tanto sectorial como de opciones tecnológicas. Por consideraciones referentes a la capacidad de asumir riesgos, corresponderá al sector público tomar el liderazgo en este proceso de reorientación de las inversiones. Se ha sostenido que uno de los factores que explicarían el que se observen tasas de rentabilidad mayores en América Latina que en los países de origen, de las inversiones extranjeras, sería precisamente el mayor riesgo asociado a la localización de las inversiones. Por su parte, los grandes grupos privados nacionales han concentrado sus actividades principales en los sectores menos expuestos a la competencia internacional y al cambio tecnológico, es decir, los sectores de menor riesgo. Esta disposición a minimizar el "riesgo microeconómico" o a buscar

compensaciones por la vía de tasas más altas de rentabilidad, ha sido precisamente uno de los factores que explica el carácter trunco y distorsionado de este sector industrial que ha liderado el "estilo de desarrollo" vigente en América Latina.

Ocurre que este proceso ha conducido, precisamente, a una situación en que se enfrenta el "riesgo macroeconómico" asociado a una modificación en la dirección y en la conducción social prevalecientes en los últimos decenios. Y también es posible formular esta ecuación en la dirección inversa: el "riesgo de las tensiones sociales" y de la intensificación de la restricción externa es, en alguna medida, consecuencia, precisamente, de haber optado por las situaciones de mayor rentabilidad y menor riesgo. No sería, entonces, el mayor riesgo el que justifica niveles más elevados de rentabilidad, sino el hecho de que la estructura productiva que se genera como agregación de decisiones que se concentran en las oportunidades de inversión de mayor rentabilidad, la que conduce a elevar tanto el "riesgo de los conflictos sociales" como el del estrangulamiento externo.

De lo anterior se desprendería que la presencia y gravitación de la inversión privada en los próximos decenios, independientemente de los prejuicios o preferencias ideológicas, puede estar determinada, no sólo por las especificidades nacionales, sino también por su disposición a modificar comportamientos pretéritos, asumiendo los riesgos asociados a aquellas inversiones que permitirían contribuir a superar los conflictos sociales y las restricciones externas que hoy día se enfrentan en la región.

La vinculación entre crecimiento, creatividad, empleo productivo y equidad adquiere mayor intensidad en la medida en que se adopta un concepto de equidad que incluya no sólo la simetría relativa en el acceso a los bienes y servicios sino, también, lo que se considera igualmente importante, la participación creativa en la generación de los mismos. Una sociedad en que los bienes y servicios se distribuyeran de modo de satisfacer las carencias en el conjunto de la población, independientemente del origen de los mismos, constituiría, sin duda, un gran avance respecto a la realidad actual de América Latina. Sin embargo, lo que se trata de destacar es el hecho de que, tanto desde el punto de vista de la posibilidad real de avanzar en esa dirección como de la solidez y permanencia de esa situación, resulta esencial que en la generación de esos bienes y servicios se incorpore la presencia creativa de la población, no sólo en términos de energía física, sino de la capacidad para identificar y resolver con lucidez y originalidad

los obstáculos que plantea el crecimiento.

La materialización de esa aspiración supone, entre muchos otros requisitos, introducir modificaciones en la estructura productiva, replantear las relaciones entre planificación y mercado y, condición necesaria, asistir a una modificación de la base social de sustentación. Estos son los temas que se abordan, esquemáticamente, en las páginas siguientes.

3. ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y NUEVA INDUSTRIALIZACION

Una vez definido el concepto de eficiencia que inspira esta reflexión sobre "nueva industrialización", se analizará a continuación la naturaleza de las relaciones que deberían establecerse entre la industria y algunos otros sectores, así como el contenido interno de las ramas pivotes del sector industrial, de modo tal de poder avanzar en la concreción de este concepto. Se trata de pensar en una estructura productiva capaz de contribuir, simultáneamente, a lograr un crecimiento elevado y perdurable y a desarrollar las potencialidades creativas a nivel tanto individual como de actividades específicas. Dada la enorme y conocida heterogeneidad de situaciones que existen en América Latina en lo referente a la dotación de recursos, magnitud de los mercados internos, dinámica industrial previa, ubicación geográfica y tantos otros factores de diferenciación, es preciso calificar el sentido y alcance que tiene esta reflexión sobre estructura productiva. En efecto, suponiendo que pudiese configurarse un tipo de estructura productiva en el ámbito industrial y en sus relaciones con otros sectores que pudiese ser considerada "ideal", el problema de transitar desde situaciones reales hacia esa estructura "óptima" se plantearía en forma muy diferente según el grado de avance alcanzado por las situaciones reales y también de acuerdo con la naturaleza de los modelos económicos y políticos actualmente vigentes en los distintos países de la región; transitar, por ejemplo, desde la situación alcanzada por el sector industrial en Brasil o México, hacia un patrón industrial diferente, exige tener presente que se trata de restructurar un esquema con un grado relativamente elevado de consolidación. Distinta es la situación en un caso como el de Nicaragua, donde, al grado incipiente de industrialización previa, se une el hecho de que en la actualidad emerge y ejerce el poder una alianza de fuerzas sociales que no debería tener compromisos mayores con el modelo

de estructura productiva heredado. En el caso de los países del Cono Sur, donde se instrumenta una estrategia eminentemente "anti-industrialista", la referencia a una nueva industrialización adquiere el carácter de propuesta alternativa a un modelo que avanza en su consolidación y que es radicalmente diferente, tanto en su concepción como en la instrumentación y resultados, a la que se esboza en estas reflexiones.

Por consiguiente, tanto desde el punto de vista del significado político de estas reflexiones como de las implicaciones técnico-económicas asociadas a la transición entre la realidad y el nuevo patrón industrial, se está frente a una fuerte heterogeneidad de condiciones. En este sentido, las reflexiones carecen de toda aspiración programática y constituyen exclusivamente un aporte a una discusión que necesariamente debe, en esta fase incipiente de su desarrollo, presentar un grado relativamente elevado de abstracción, en que se hace referencia a las características esenciales requeridas para lograr la inserción "eficiente" del sector industrial en la realidad económica de la región. Al añadir a esta reflexión de carácter general y abstracto, las condiciones específicas de cada país en lo referente, por ejemplo, a la disponibilidad de recursos que favorecen una elevada potencialidad de penetración en los mercados internacionales, a la existencia de un aparato industrial con un grado elevado de consolidación, a la asociación de una muy baja densidad de población con una muy favorable dotación de recursos agrícolas, pueden emerger visiones divergentes respecto de la relevancia de los criterios que se exponen y a los énfasis particulares. No obstante lo anterior —y dada la fase inicial en que se encuentra esta reflexión sobre "nueva industrialización"— se estima pertinente adelantar algunos juicios que emanan del análisis crítico sobre el patrón industrial precedente y de las experiencias de otros países capitalistas o socialistas con grados distintos de desarrollo que, en conjunto, permiten extraer algunas consideraciones que pueden tener alguna utilidad para el debate que se realiza en este momento en América Latina.

Se han seleccionado cuatro ámbitos específicos para centrar sobre ellos la reflexión: dos se refieren al contenido interno del sector industrial y otros dos a las relaciones externas del sector industrial; en el primer grupo se incluyen las referencias al sector automotor y bienes de capital, mientras que el segundo comprende las relacionadas con la agricultura y con el sector energético.

Se estima que en estos cuatro aspectos se sintetizan, a este nivel de abstracción, las características relevantes tanto del patrón industrial que se esboza, como las carencias, omisiones y distorsiones del esquema industrial precedente. Lo anterior obviamente no excluye la relevancia de otras ramas industriales, pero se considera que en estas áreas se concentra y es posible caracterizar, en forma sintética y esquemática, el sentido de la reflexión y la explicitación del concepto de eficiencia previamente discutido.

Los sectores industriales productores de insumos intermedios de uso difundido (cemento, acero, petroquímica básica, papel y celulosa, madera) presentan un cierto grado de "neutralidad" respecto al modelo de industrialización. Esto en el sentido de que su presencia, tanto en términos de magnitud como de contenido, posee un grado elevado de constancia en los distintos modelos de industrialización. Esto no significa que pueda minimizarse la relevancia de las definiciones estratégicas en cada una de esas ramas. En algunos países de la región, por la dotación de recursos naturales, algunas de esas ramas pueden desempeñar una función vital y convertirse en el pivote central de la estrategia de exportaciones. Sin embargo, a este nivel de abstracción se considera adecuado concentrar la atención en aquellas ramas que definen el "estilo de industrialización" vigente en América Latina, aun cuando su peso específico sea eventualmente inferior a las ramas industriales no consideradas. Los problemas de definición de estrategia a nivel de aquellas ramas en que los países han sido particularmente bien dotados por la naturaleza, aun cuando están muy lejos de ser triviales, pertenecen claramente al ámbito de las especificidades nacionales.

Estando la rama de alimentos incorporada en el análisis de la relación industria-agricultura, se consideran para efecto de esta reflexión la rama principal del consumo no duradero (la de alimentos), la rama principal del consumo duradero (la automotriz) y la producción de bienes de capital. La primera, alimentos, sintetiza la vinculación industria-agricultura; la segunda simboliza el patrón industrial en el cual se ha inspirado la industrialización latinoamericana y la tercera, bienes de capital, refleja el carácter tecnológicamente trunco de la versión local de la matriz industrial de los países avanzados.

Este liderazgo del sector automotor ha tenido tan variadas expresiones que llegan inclusive a caracterizar lo que podría denominarse un desarrollo urbano-automotor. El sector de bienes de capital, que como se ha visto en capítulos anteriores desempe-

ña una función importante tanto en la dinámica del sistema industrial como en la incorporación del progreso técnico, representa en alguna medida la omisión básica del patrón industrial vigente en América Latina. Por su parte, la relación industria-agricultura en América Latina refleja una especificidad de este patrón industrial que lo distingue fuertemente y en la dirección "perversa" de la versión prevaleciente de los países avanzados, donde, como se ha visto en los capítulos anteriores, el sector agrícola ha sido objeto de una protección particular, que ha sido complementada por el crecimiento de la productividad a un ritmo elevado, que ha permitido que el sector industrial, fuente principal de generación de divisas, mantenga su posición de hegemonía a nivel internacional. Esta relación peculiar de la industria con la agricultura en América Latina, que ha sido en buena medida responsable por las insuficiencias y enormes carencias acumuladas en el sector alimenticio y que al mismo tiempo se vincula con un rasgo que se visualiza en el conjunto de países de la región, independientemente de su grado de industrialización, que es el de la marginalidad urbana, requiere sin duda de una atención preferente si se desea avanzar en la concepción de un nuevo patrón de desarrollo. Las relaciones industria-energía adquieren relevancia, en primer lugar, porque se asiste posiblemente a un tránsito hacia un nuevo patrón energético que se retroalimenta con el patrón industrial y también porque la carencia, en la mayor parte de los países, de la fuente principal de energía hasta ahora utilizada en la región, el petróleo, unida a la situación deficitaria que se observa en el sector externo, otorgan a este sector una relevancia estratégica, al menos en lo que se refiere a la restricción externa. Las cuatro áreas consideradas tienen en común el ejercer una influencia decisiva en el sector externo que, como se ha visto en términos cuantitativos en el capítulo III, se genera con base en el déficit creciente del sector industrial, que tenía fundamentalmente como orígenes precisamente a la particular modalidad de expansión automotriz y al escaso desarrollo del sector de bienes de capital. Este déficit creciente generado en el sector industrial, dada su particular modalidad de crecimiento, fue siendo compensado, cada vez en menor medida, por el superávit del sector agropecuario que, como se vio en ese mismo capítulo, experimentaba una incapacidad creciente para mantener el superávit original debido, entre otras razones, precisamente a la particular modalidad de la relación agricultura-industria que se generaba a partir del modelo de in-

dustrialización vigente. Adicionalmente, para la mayor parte de los países de la región, la carga en divisas de la importación de petróleo se intensifica a partir de 1974, configurándose entonces un cuadro de estrangulamiento externo creciente que tenía que repercutir en forma directa e inmediata en el potencial de crecimiento y, por esa vía, en la productividad. Por consiguiente, la acción sobre estos cuatro aspectos identificados con el carácter estratégico tienen en primer lugar una incidencia importante sobre la capacidad de superar el estrangulamiento externo, requisito para la expansión rápida que constituye, como se recordará, uno de los ingredientes fundamentales del concepto de eficiencia que orienta esta reflexión. En relación con el otro componente del concepto de eficiencia que se está utilizando, la creatividad, es preciso recordar que la experiencia de los países avanzados muestra cómo la expansión de la producción interna de bienes de capital tiene, entre otros beneficios importantes, el desarrollar precisamente la capacidad de adaptar los productos y procesos a las condiciones locales, además de constituir una fuente privilegiada de generación de mano de obra calificada. A título de ilustración, se recuerda cómo el grado avanzado de desarrollo que este sector ha alcanzado en el Japón y en Alemania Federal ha sido un factor explicativo importante de la rapidez con que el progreso técnico en el área de la microelectrónica y, en particular, en los microprocesadores, ha sido incorporado al conjunto de las actividades productivas, consiguiéndose por este medio una elevación drástica de la productividad que ha permitido, en el caso de estos países, compensar, en un breve lapso, el incremento en el valor de las importaciones de petróleo. Tanto en las relaciones industria-agricultura como en las relaciones industria-energía la dimensión creatividad adquiere particular relevancia; en el primer caso por su influencia significativa en el grado de descentralización y porque se trata de industrializar recursos naturales disponibles en el país para los cuales el esfuerzo de innovación interna resulta en muchos casos insustituible. Un ejemplo típico es la investigación sobre trópicos húmedos.

En el área de la elaboración de productos farmacéuticos, alimenticios, químicos y cosméticos a partir de sustancias y productos vegetales, el campo de posibilidades de desarrollo en América Latina está prácticamente virgen. El esfuerzo que se ha hecho de procesamiento industrial de recursos naturales disponibles en la región es, sin duda, aún muy insuficiente y constituye tal vez una de las vertientes importantes a introducir en esta

nueva industrialización. En el caso de la relación industria-energía, la disfuncionalidad entre el patrón predominantemente petrolero en que está sustentado el desarrollo latinoamericano y el escaso grado de utilización de potencial de los recursos hidráulicos —carbón y biomasa— muestra, precisamente, la ausencia de creatividad para acercarse a un desarrollo funcional entre la industria y los recursos energéticos disponibles. Adicionalmente, en toda el área de las energías nuevas y renovables, vinculada también a la aspiración de industrializar la agricultura, existe una amplia gama de posibilidades que tendrían un carácter descentralizado.

La identificación de estas cuatro áreas como estratégicas y el dejar en evidencia que en cada una de ellas se han presentado problemas serios en el pasado, constituye solamente el punto de partida. Es preciso avanzar algunas reflexiones referentes a las opciones a adoptar en cada una de ellas y eso es lo que, en términos muy esquemáticos, se intenta a continuación. Es evidente que no se aspira a formular una propuesta concreta de acción en cada una de estas áreas porque, en primer lugar, eso requeriría que la situación estuviese planteada a nivel de países específicos, pero, se busca identificar la naturaleza de los obstáculos que será necesario enfrentar para adoptar opciones distintas a las verificadas en el pasado, que es lo que constituye el sentido de estas reflexiones.

Un tema en el cual sería preciso adoptar un conjunto de acciones que, en alguna medida constituyen un requisito para la superación de los obstáculos que se presentan en las cuatro áreas consideradas, es el de la propiedad y especulación con la tierra y los bienes raíces. Un rasgo básico de este patrón industrial, urbano-automotor ha sido precisamente el rápido e improvisado crecimiento de las aglomeraciones urbanas y un fenómeno que acompaña este proceso fue, asimismo, la especulación inmobiliaria. Entre las múltiples consecuencias de este fenómeno destacan dos que inciden directamente sobre las posibilidades y deseo de avanzar hacia una nueva industrialización: i) la elevada rentabilidad que se obtiene en estas actividades y que desalienta la canalización de recursos privados de inversión hacia actividades productivas, y ii) el drástico deterioro de la "calidad de la vida" de la poblacion urbana en general (vivienda, higiene ambiental y transporte). Los sectores que dependen para su transporte de la locomoción colectiva, que en las grandes ciudades de América Latina representan por lo menos las dos terceras partes de la

población, destinan, en promedio, entre dos y cuatro horas diarias para desplazarse en precarias condiciones materiales.

Es evidente que, en la medida en que persista esa confortable y generosa "oportunidad de inversión" asociada a la especulación inmobiliaria, resultará ilusorio pretender canalizar masivamente las inversiones privadas hacia el sector industrial o agrícola, sobre todo si tienen en cuenta las presiones externas y de algunos sectores nacionales en el sentido de abrir el mercado interno a las importaciones. Con la protección elevada e indiscriminada que ha predominado en la región se constata que, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, la productividad en la construcción y en el comercio es significativamente más elevada que en el sector industrial. En alguna medida, como se indicó en el capítulo III, la elevada rentabilidad que caracteriza las actividades inmobiliarias y comerciales aparece como el referente a partir del cual se define la protección necesaria para obtener, en la industria, rentabilidades que no sean significativamente inferiores. Se está, por consiguiente, muy lejos de aquella protección para las *"infant industry"* y muy cerca de aquello que en el capítulo III se ha denominado "el proteccionismo frívolo".

En cuanto a la segunda implicación, la referente al deterioro de la "calidad de la vida", aparece como la ilustración más notable de las consecuencias prácticas y cotidianas que se han generado a partir de este patrón industrial urbano-automotor. En esa medida, constituye un referente valioso para la reflexión sobre una nueva industrialización, que deberá, entre otros objetivos, responder al imperativo de frenar y modificar esa tendencia asintótica al deterioro de la "calidad de la vida". Uno de los criterios para juzgar la bondad de las propuestas alternativas debería ser, precisamente, su capacidad de contribuir a ese propósito.

Esta temática, aun cuando no será abordada en las páginas siguientes constituye, un obstáculo mayor que en alguna medida condiciona el avance hacia una "nueva industrialización".

La dirección general de los comentarios en cada una de las áreas seleccionadas y en la articulación del conjunto es la de avanzar hasta la constitución de lo que se ha denominado "núcleo endógeno de dinamización tecnológica", cuyo objetivo sería el de apuntar a la satisfacción de las carencias y los rezagos acumulados, apoyándose, en el caso de cada país, en las respectivas potencialidades en términos de recursos y conocimientos o tradiciones de especializaciones en ciertos sectores. El sentido general sería, entonces, la adecuación del contenido de la in-

dustrialización y su vinculación con los otros sectores a estos dos elementos centrales: satisfacción de carencias y desarrollo de potencialidades.

De lo expuesto en los capítulos anteriores se desprendería que para enfrentar en sus raíces el carácter trunco y distorsionado del patrón industrial vigente en los países de 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. Desde este punto de vista, resulta insuficiente denunciar el hecho de que los productos que ofrecen localmente las ET no responden a las necesidades básicas de la población y que las técnicas que utilizan en la producción no reflejan fielmente la proporción de factores locales. Estas empresas fabrican productos y utilizan técnicas de fabricación estrictamente similares a las que han sido diseñadas para sus mercados de origen, objetivo central de su planificación estratégica en los ámbitos de la producción, comercialización, financiamiento y publicidad. Es más, su presencia responde, entre otros, precisamente al objetivo de amortizar los gastos fijos efectuados en diseño de productos, de procesos, técnicas de fabricación y publicidad. Esperar que el esfuerzo de innovación para adaptarse a las carencias y potencialidades locales provenga de empresas para las cuales la actividad local es un elemento marginal de su estrategia global resulta por lo menos ingenuo. En consecuencia, se sostiene que para enfrentar los problemas o insuficiencias de la industrialización es necesario trascender: i) la mera comprobación de que las ET desarrollan actividades que no son estrictamente funcionales a las potencialidades o carencias locales; ii) aquel camino que resuelve los problemas de la industrialización por la vía de cuestionar su existencia, y iii) suponer que la superación de las debilidades del actual patrón industrial es inherente a su carácter "tardío" y que, en consecuencia, el tiempo se encargará de resolver los rezagos y distorsiones.

Un elemento central de la opción que se considera necesario explorar sería la constitución o reforzamiento sustancial de un núcleo conformado por agentes internos, públicos y privados, empresas productoras, de ingeniería, de investigación básica y aplicada, articulado en torno a ciertos pivotes sectoriales de especialización susceptibles de identificarse tanto en función de las perspectivas industriales a nivel internacional como de las potencialidades internas existentes. La existencia de un "núcleo endó-

geno" abre la oportunidad para avanzar en el aprovechamiento de las potencialidades en el ámbito de recursos naturales o mano de obra y para adecuar el patrón de consumo "cósmico" a las especificidades de las condiciones locales. [6] Es la gravitación de este núcleo endógeno lo que permitió al Japón, que en el ámbito del consumo adoptó una actitud tan "imitativa" como la que se verificó en América Latina, generar una estructura productiva que le permite alcanzar un superávit en la balanza comercial de productos intensivos de tecnología en relación con los Estados Unidos, precisamente el país que ha constituido la fuente de inspiración tecnológica del Japón, lo que se expresa en el significativo déficit que el Japón tiene respecto de los Estados Unidos por concepto de pagos por tecnología. Esa es también la explicación de que países como Suecia, Noruega, Dinamarca, Rumania, Finlandia, Yugoslavia, Bulgaria y Hungría, con mercados internos significativamente menores que los países grandes de 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.

En síntesis, es la gravitación del núcleo endógeno lo que determina el grado de articulación de la matriz industrial y, por consiguiente, su dinamismo potencial. Es a partir de éste que es posible compatibilizar el acervo tecnológico adquirido internacionalmente con las especificidades nacionales. Con base en su existencia es factible construir programas y proyectos estratégicos que tengan en cuenta las tendencias tecnológicas prospectivas y, a partir de ellos, enfrentar lúcidamente la vinculación con las ET.

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 del área electrónica, telecomunicaciones, ingeniería genética, energía nuclear, energías no convencionales y todas aquellas a las 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.

Grande es la distancia respecto al modelo de inserción pasiva, en que el concepto de Estado subsidiario se traduce, en el ámbito

[6] Sobre la relevancia del tema del patrón imitativo de consumo, véanse los recientes trabajos de Raúl Prebisch en la *Revista de la CEPAL*.

tecnológico, en que las entidades y organismos dedicados a la investigación no sólo ven disminuidos el monto de los recursos financieros disponibles, sino que, además, se les somete a un criterio estricto de autofinanciamiento que, por definición, excluye la reflexión de carácter estratégico. En ausencia de la decisión de reforzar el núcleo endógeno, la opción efectivamente se reduce a: i) inserción pasiva en el mercado internacional, con una especialización basada en las ventajas comparativas estáticas que, en la mayor parte de los países, se traduciría en el retorno a la exportación de recursos naturales, o bien, ii) la extrapolación del modelo precedente, con lo cual las insuficiencias mencionadas terminarían por agudizarse.

La sustitución del liderazgo: restructuración del sector automotor

Se ha destacado en el capítulo IV el proceso de restructuración que está experimentando el sector automotor en los países avanzados, vinculado a la modificación de los precios en el combustible, a la creciente competencia internacional en cuanto a fabricación y la saturación en el consumo de países avanzados. Se trata, en el caso de esos países, de una restructuración que afecta fundamentalmente al sector automotor, manteniéndose relativamente constante, en general, el peso relativo del resto de los sectores en la vida económica. Es decir, se trata de un cambio que podría denominarse marginal en un sector, manteniendo el resto de los sectores sin modificaciones relativas en su ponderación, aun cuando en cada uno de ellos sigan produciendo las modificaciones asociadas a este período de transición entre dos patrones industriales. Se destaca este hecho por contraste con la situación en el caso de América Latina, donde, como se intenta mostrar a continuación, la naturaleza de las transformaciones que debería experimentar este sector, si bien comparte las motivaciones antes señaladas, introduce el hecho de que se trata de alterar el peso relativo de este sector en magnitud y calidad en relación con el conjunto de la actividad productiva, en la cual, además, se requieren modificaciones de significación en la relación entre los grandes agregados: industria-energía-agricultura. Es decir, la reflexión sobre la restructuración del sector automotor en el caso de América Latina combina las características de un cambio dentro de un sector, con una modificación en la estructura productiva en la cual este sector ha desempeñado una

función de liderazgo.

En el caso de los países avanzados, esta restructuración del sector automotor se da en un marco con características diferentes a las que existen en América Latina: precio de los automóviles significativamente más bajo, consumo masivo, precio más elevado de los combustibles, infraestructura ya construida en su mayor parte y percepción de tarifas, peajes e impuestos elevados por su uso. Es decir, en el caso del sector automotor en los países avanzados, el cambio no sólo es de carácter marginal sino que se da a partir de un contexto en el cual las acciones necesarias para lograr una producción y utilización racional de los automóviles ya han sido adoptadas y se trata de adaptarse a nuevas condiciones en el margen: precio, nuevos fabricantes y saturación del consumo. En este sentido, el contraste con América Latina es también mayor: precios de automóviles elevados, consumo restringido a un sector minoritario de la población, combustible subsidiado, infraestructura sólo parcialmente construida, en muchos casos ya saturada y por la cual no se exige el pago correspondiente a los usuarios principales y una estructura de producción absolutamente irracional, como ya se ha señalado en el capítulo III. En consecuencia, el cambio en el sector automotor, además de tener un carácter estructural porque es parte de una modificación que afecta a diversos sectores y en grado significativo, se realiza en un contexto en que, además del cambio del precio del petróleo, es preciso incorporar el conjunto de distorsiones e irracionalidades que se han ido acumulando en el proceso de industrialización precedente. El liderazgo que ha ejercido este sector en el patrón previo de industrialización, unido a las consideraciones anteriores, conducen a considerar como primer tema en la reflexión sobre una nueva industrialización, precisamente la necesidad de reconsiderar tanto la función relativa de este sector como su contenido. Se trata de sustraerle la función de liderazgo y, al mismo tiempo, lograr que el costo del funcionamiento del sector en términos de divisas —y también su efecto distorsionador sobre la asignación de recursos para inversiones de infraestructura— se reduzca en grado significativo respecto a lo observado en el pasado. Esto implica actuar tanto sobre la demanda de vehículos, transfiriendo a los usuarios el costo realmente asociado a la utilización de los vehículos, lo que implica reflejar el costo de la infraestructura urbana y el de los combustibles a un nivel que corresponda con el sacrificio social en que se está incurriendo al canalizar recursos a este sector,

sobre todo considerando la magnitud de las carencias sociales acumuladas. Desde el punto de vista de la oferta de automóviles, se trata de introducir un grado mínimo de racionalidad en la estructura productiva.

Esto se ha intentado en diversos países de América Latina, en algunos casos sobre la base de medidas estrictamente administrativas que definían el número de empresas y, en otros, con base en la exigencia de un determinado balance de divisas. Hasta la fecha es preciso reconocer que los logros son aún reducidos, ya sea porque la presión de las empresas impide en los hechos reducir el número de plantas, con la aquiescencia de las autoridades, o bien que estos balances de divisas se ven limitados en su efecto "racionalizador" debido a que estas empresas, para compensar el monto de las importaciones, canalizan hacia el exterior rubros de exportación que de todas maneras el país habría generado. Es decir, para efectos de su contabilidad, el balance de divisas aparece favorable, pero desde el punto de vista del país este mayor volumen de exportaciones no hace sino sustituir el que de todas maneras habría logrado generar. Sea como fuere, los países que pueden ejercer una influencia significativa en el ámbito de las divisas son pocos y se trata en general de los de mayor tamaño de mercado, que pueden inducir a las empresas a desarrollar fabricaciones ya sea de partes componentes o de intercambio de vehículos terminados con plantas ubicadas en otros países. Esto es posible, principalmente en aquellos países seleccionados por las empresas para instrumentar la restructuración a nivel internacional. Específicamente, en el caso de América Latina, se trataría de Brasil y México.

Otro esquema susceptible de ser utilizado para la racionalización de la producción, que además puede ser complementario del referente al balance de divisas, es el que se refiere a la exigencia del cumplimiento de ciertas normas similares a las que se han establecido en los países avanzados en lo referente al uso de combustible (y esto valdría tanto para los vehículos producidos localmente como para aquellos casos en los cuales se opta por la importación). Se restringiría entonces el número de empresas y la circulación de vehículos en el país exclusivamente a aquellos modelos que son funcionales a las carencias energéticas o a los niveles de contaminación que se consideran soportables. Parece de toda justicia que los países de América Latina exijan, por lo menos, normas de ahorro de combustible comparables a las de los países desarrollados, dado el nivel de carencias y el rezago en

el resto de los sectores. En algunos países, y fundamentalmente en aquellos en que se aplica un modelo de inspiración neoliberal, se ha optado en los hechos por desmontar la industria automotriz y sustituir la producción local por importaciones. Se trata de remplazar la producción de vehículos "caros" por la importación de vehículos "baratos", lo cual podría parecer de la más transparente lógica. Sin embargo, lo que suele ocurrir —y parece estar ocurriendo— es lo siguiente: al disminuir el precio de los vehículos importados respecto del precio de los vehículos localmente producidos y al existir condiciones políticas para imponer elevadas tasas de interés en el mercado interno, se favorece un flujo significativo de recursos financieros desde el exterior, que permite, entre otros usos, financiar la venta de estos vehículos en plazos mayores que los habituales y que, posiblemente, llegan a superar, para ciertos modelos, la duración física del vehículo. Esto implica que el consumo de automóviles se incrementa rápidamente, tanto debido al precio como a las condiciones de financiamiento. Finalmente, en términos de balance de divisas, es posible que la situación no haya cambiado mucho respecto de la que prevalecía anteriormente, con la diferencia, sin embargo, de que el recargo sobre la infraestructura urbana correspondiente y la importación de combustibles se ha intensificado. Con la agravante no sólo de que ya no se genera parte del empleo que previamente existía, parte del cual se sustituye por las actividades de distribución, sino lo que tal vez sea más grave, que se descarta la posibilidad de utilizar a la industria automotriz como instrumento en el proceso de aprendizaje o de asimilación de la "lógica industrial" al acervo tecnológico local. Es indudable que el desarrollo de este sector en América Latina en los últimos 30 años, con todas las distorsiones y costos que han sido señalados, ha constituido una contribución significativa a la introducción de la normalización, estandarización y desarrollo de la ingeniería de fabricación. Esta opción de sustituir la "producción irracional" por lo que podría denominarse "importación irracional" no parece resolver el fondo del problema. En efecto, las distorsiones que ha generado este sector se acentúan, con la agravante de que no se recibe la compensación que previamente se lograba con la difusión de conocimientos y capacitación de mano de obra en el sector metalmecánico.

La naturaleza de la restructuración del sector automotor dependerá obviamente de la situación prevaleciente en cada caso. Lo que parece posible afirmar, sin embargo, es que esta restruc-

turación constituye en alguna medida el requisito para iniciar el tránsito hacia una "nueva industrialización". En los países de mayor mercado interno se tratará, fundamentalmente, de una modificación de la estructura productiva, y en los países de menor tamaño tal vez de una racionalización de la importación. Sin embargo, lo que parece fundamental es sustraer la función de liderazgo que este sector ejercía y reducir los costos globales que su expansión implica. En cada caso esto se logrará por medios y acciones que pueden ser diferentes.

La restructuración del sector automotor requiere, naturalmente, de un determinado lapso. Es utópico imaginar una restructuración en el término de uno o dos años y debe más bien pensarse en plazos no menores de cinco años, que pueden alcanzar perfectamente una década. En efecto, se trata de remplazar a un sector que ejercía el liderazgo, por varios sectores industriales diferentes y por nuevas relaciones entre los sectores productivos. En primer lugar, un relativo congelamiento en el nivel de la producción automotriz asociado al proceso de restructuración de la producción y a una transparencia entre precios y costos sociales de los vehículos automotrices, conducirían necesariamente a una expansión de la demanda de los transportes colectivos y esta actividad no puede llevarse a cabo en forma instantánea, máxime si se piensa en medios de transporte colectivo como el metro. En lo que se refiere al precio de los combustibles y de los impuestos y al costo de infraestructura y el uso de la misma, se trata también de medidas cuya influencia, tanto política como económica desaconsejarían las opciones drásticas. Además, estas medidas deberían desarrollarse en forma paralela a la expansión del transporte colectivo, porque en la medida en que no surgen opciones distintas al automóvil, el recargo drástico de todos estos costos de uso del automóvil implicaría, o bien el equivalente a un impuesto adicional elevado o, alternativamente, el deterioro súbito de la calidad del transporte colectivo. Los efectos políticos dependerán, naturalmente, de la profundidad de la transición y del marco político en que ésta se desarrolla. También la modificación de la estructura productiva de vehículos automotrices exige un determinado lapso, porque algunas empresas deberán cerrar sus actividades, otras serán adquiridas por otras empresas y habrá que introducir modificaciones importantes en las líneas de producción. En consecuencia, cuando se plantea la restructuración del sector líder, se la concibe como un proceso paulatino en el que se compatibilizan los cambios en la estructura produc-

tiva automotriz con el desarrollo de medios alternativos de transporte colectivo y la adecuación de los nuevos precios, con los cuales se reflejará el costo social global asociado al uso del automóvil.

Entre las implicaciones de más largo alcance que podría tener la revaluación de la función del sector automotriz en el patrón industrial, se incluiría, además de las posibilidades de fabricación local de equipo de transporte colectivo, a las que se hace referencia en la sección que trata de bienes de capital, la necesidad de revaluar el papel del transporte ferroviario, particularmente si se concibe una explotación intensiva del potencial hidráulico y esquemas interconectados de electrificación para un conjunto de países. La revalorización del ferrocarril como medio de transporte inter e intraurbano podría tener, además, profundas implicaciones en la distribución espacial de actividades y también en la definición de límites para el crecimiento de ciudades que se desarrollaron, en alguna medida, al amparo de lo que se podría denominar la "flexibilidad caotizante" que proporciona este patrón automotor que, adicionalmente, contribuyó a favorecer actividades de especulación inmobiliaria asociada a los terrenos adyacentes que se iban incorporando con base en el esquema del transporte individual.

En consecuencia, esta restructuración del sector automotor, esbozada en términos tan esquemáticos, no implica negar la vigencia de este medio de transporte ni la aspiración, que parece haber alcanzado un carácter cósmico, por poseer acceso a este medio de transporte individual. En los países avanzados con frecuencia coexisten el medio de transporte individual y colectivo. Y, debido al hecho de que las tarifas, los peajes, el estacionamiento y el combustible, reflejan costos reales, los ciudadanos optan por el transporte colectivo en el período de trabajo y limitan el uso de este medio de transporte a las actividades de recreación. Se trata de un "lujo" por el que se opta a título individual, con las consecuencias económicas correspondientes, sin comprometer el dinamismo económico y la "calidad de vida" de la sociedad en su conjunto. Se trata, en consecuencia, de racionalizar el uso de este medio de transporte, evitando las distorsiones que su uso indiscriminado y fuertemente subsidiado para un sector muy reducido de la población ha generado en el conjunto del patrón industrial de los países de América Latina.

La complejidad de la tarea: ilustración a través de la industria de bienes de capital

La articulación de una estrategia industrial en torno a un núcleo endógeno con las características antes descritas plantea, además de los requerimientos de voluntad política de dotarse de objetivos de largo plazo, desafíos en el ámbito técnico que están muy lejos de ser triviales. Se trata de introducir una modificación endógena al patrón de industrialización, lo cual supone alterar comportamientos y afectar intereses ya consolidados.

Para ilustrar la naturaleza de este desafío se formulan a continuación algunas reflexiones respecto de la naturaleza de los obstáculos que es preciso enfrentar para lograr desarrollar una industria de bienes de capital "eficiente".

Por las consideraciones expuestas en los capítulos I y II, no es necesario resaltar la importancia del papel que puede desempeñar este sector ni tampoco las razones de su rezago. Pero es importante destacar que, aun cuando se estima que ciertos subsectores de bienes de capital —por ejemplo los vinculados a los recursos naturales en los cuales el país dispone de ventaja comparativa, deben ser parte integrante del núcleo endógeno— en ningún caso se considera la expansión de la industria de bienes de capital como una condición suficiente. Tal vez la India, donde coexisten una industria de bienes de capital relativamente desarrollada con una fuerte marginalidad rural y urbana, sea un buen ejemplo para ilustrar esta afirmación. En consecuencia, con la referencia al sector de bienes de capital se busca poner de relieve la naturaleza y complejidad de las decisiones que es preciso adoptar para impulsar una estrategia industrial articulada en torno a un núcleo endógeno. Es probable, por ejemplo, que, en determinada etapa, la tarea de modificar las relaciones industria-agricultura, tenga una gravitación significativamente mayor, pero tarde o temprano será necesario abordar el tema de los bienes de capital, pues constituye un componente necesario del núcleo endógeno. Precisamente porque el tema de bienes de capital es sólo uno de los componentes, aunque desempeña una función primordial de articulación, el análisis de los obstáculos que es preciso vencer en esa área ilustra la magnitud de la tarea asociada al diseño e instrumentación de una concepción como la que se esboza en estas páginas.

El sector de bienes de capital presenta ciertas características específicas que lo distinguen de otros sectores industriales y

que exigen que el contenido de un programa de desarrollo que contribuya a expandir eficientemente su producción, tenga que trascender la simple enumeración de proyectos independientes. A continuación se indican estas características específicas que, en conjunto, fundamentan la secuencia y el contenido de un programa de desarrollo para la industria de bienes de capital.

Demanda de bienes de capital: articulación en el conjunto del aparato productivo

Los requerimientos de los bienes de capital están determinados por la expansión de la capacidad productiva de los distintos sectores, incluido el propio sector de bienes de capital. Dado que los plazos requeridos para el establecimiento de las plantas industriales, así como los períodos de construcción de los equipos son relativamente largos, es preciso disponer de una visión a mediano y largo plazo de lo que será la expansión de la actividad económica a nivel de sectores específicos. En el caso del equipo pesado, de gran valor unitario, cuyo tamaño y características técnicas en buena medida definen las plantas industriales de las cuales forman parte (turbinas y generadores eléctricos, turbocompresores, calderas, altos hornos), es preciso disponer no sólo de cifras agregadas de inversión en los respectivos sectores (sector eléctrico, sector petróleo, sector siderúrgico), sino también conocer los parámetros principales de los proyectos más importantes de aquellos sectores usuarios. En estos equipos grandes de uso específico, es necesario que las proyecciones de demanda se lleven a efecto en estrecha coordinación con los organismos responsables del desarrollo de los sectores usuarios; sólo así se logra la necesaria compenetración técnica y se tiene la posibilidad de evaluar, periódicamente, las implicaciones que sobre el sector de bienes de capital tienen las frecuentes modificaciones que experimentan los programas de inversión de los grandes sectores usuarios. En el plano institucional, esto implica una vinculación entre los grandes usuarios públicos y los proveedores nacionales, esquema obviamente improbable cuando se trata de filiales para las cuales la importación desde los países de origen constituye un elemento importante de su estrategia, particularmente en los períodos de recesión de la economía mundial.

Las características de las inversiones en sectores usuarios de elevada intensidad de capital (generación de energía eléctrica, transporte y distribución de petróleo, petroquímica, siderurgia,

minería y cemento), limitan en forma definitiva la posibilidad de utilizar el método tradicional de proyección de otros sectores, que consiste en extrapolar las tendencias del pasado, y hace imprescindible penetrar en el conocimiento específico de los grandes proyectos usuarios.

Para producir el equipo pesado es necesario disponer de instalaciones capaces de desarrollar los procesos básicos de fundición, forja, pailería, maquinado, tratamiento térmico. Y para estimar la demanda de esas actividades es necesario conocer no sólo el número y características técnicas de las turbinas, generadores, camiones fuera de carretera, equipo de movimiento de tierra, motores diesel de gran tamaño, altos hornos, sino que además es preciso descomponer estos equipos en sus partes principales y analizar los requerimientos aproximados de operaciones de fundido, forjado y maquinado. En consecuencia, el desarrollo de una industria de maquinaria y equipo pesado, para lo cual los proyectos de infraestructura mencionados son una condición necesaria, requiere disponer de un conocimiento de los programas de inversión de los principales sectores estratégicos de la actividad económica, de los proyectos específicos que integran esos programas de inversión, de los equipos principales que componen esos proyectos y de los componentes materiales y procesos de fabricación que en cada uno de ellos intervienen. Esto implica, por parte del Estado, una capacidad política y técnica para definir opciones de largo plazo.

Oferta de bienes de capital: articulación versus integración con el exterior

Habiendo identificado las oportunidades específicas de inversión, es preciso pasar a las definiciones respecto a la configuración de la estructura productiva con las cuales se van a generar estas líneas de producción.

Esto adquiere particular relevancia en el caso de aquellos bienes de capital en cuya fabricación intervienen distintos procesos técnicos, que pueden estar localizados en una misma planta o en una estructura horizontal en la cual determinados procesos técnicos se utilizan para la fabricación de distintos equipos, cuyo ensamble final se efectúa en plantas independientes. Esto, que frecuentemente está ausente de la literatura sobre transferencia de tecnología, en la práctica constituye un aspecto decisivo en cuanto a los efectos y la potencialidad del dinamismo tecnológi-

co de las plantas que se configuran. En efecto, una de las particularidades de este sector, para ciertos tipos de bienes de capital, es el hecho de que las plantas tienen un grado elevado de flexibilidad para producir distintos tipos de equipo: no hay una relación biunívoca entre planta y producto. Pero, además, la fabricación de determinados equipos requiere de distintos procesos de fabricación susceptibles o no de integrarse verticalmente en una planta. En consecuencia, las opciones que se adoptan respecto a la configuración de esta estructura productiva, en términos tanto de "canasta" de productos a nivel de la planta como del grado de integración vertical y horizontal de la estructura productiva, parece constituir un factor determinante en la capacidad de innovación a nivel de las plantas. Desde el punto de vista de la empresa extranjera que provee el mercado nacional a través de la exportación y que se ha visto inducida a establecer actividades productivas, el tipo de configuración que parece más adecuado es aquel que garantiza la mayor autonomía respecto al resto del aparato productivo local y permite una articulación amplia con las plantas establecidas en el país de origen. Esto la induce normalmente a diseñar plantas relativamente integradas en forma vertical, pero al mismo tiempo con un bajo grado de integración nacional, es decir, parte importante de los componentes que se utilizan en la producción de equipo final se importarían, pero aquellos fabricados localmente tenderían a generarse en instalaciones establecidas dentro de la planta. En los países desarrollados la tendencia cada vez más acentuada es hacia la especialización y la horizontalización, es decir, las empresas buscan alcanzar un nivel de excelencia en determinados tipos de maquinaria en las cuales el aporte tecnológico reside fundamentalmente en el diseño, pero para efectos de fabricación buscan una estructura horizontal adquiriendo las partes y componentes en aquellas plantas de su país o del extranjero en las cuales éstas se fabrican en la forma técnicamente más conveniente. Desde el punto de vista de la política gubernamental, existen dos posibilidades claramente diferenciadas. La primera consiste en estimular una concepción de planta industrial coherente con la voluntad del inversionista extranjero, que es el proveedor de la tecnología y cuya generalización suele traducirse en una pulverización de la oferta con elevado grado de integración en planta y bajo contenido nacional. Esta opción, que implica la línea de "menor resistencia", es convergente con la voluntad del proveedor externo y es la que hasta ahora ha predominado en diversos

sectores industriales en América Latina. La otra opción, que implica la existencia de un Estado con voluntad política y competencia administrativa para formular alternativas estratégicas propias, es aquella en que se busca configurar una estructura productiva adecuada a la profundización interna de la fabricación de bienes de capital, pero al mismo tiempo una elevación de la eficiencia por la horizontalización de la producción. La opción tecnológica implícita en ambas configuraciones puede ser decisiva en los resultados que a largo plazo se obtengan con la materialización de la industria de bienes de capital.

Estudios realizados en México permiten concluir que la opción que implica una agrupación de plantas independientes con mayor grado de integración en planta y menor contenido de integración nacional exige menos inversión que la estructura "horizontalizada" y especializada de producción, con menor grado de integración en planta y mayor grado de integración nacional. Sin embargo, se constató que esa diferencia en el monto de inversión se recuperaba en dos años con el ahorro de importaciones, generado por la alternativa de "articulación interna", considerándose adicionalmente que se obtenían ventajas significativas en el ámbito tecnológico en cuanto a potencialidad de desarrollo de capacidades de diseño, mayor eficiencia en la utilización de las instalaciones y en el grado de especialización por procesos productivos, que se traducirían finalmente en menores costos y, por lo tanto, en mayor capacidad de competir internacionalmente.

El sector de bienes de capital como portador de progreso técnico

Una de las especificidades de este sector reside precisamente en el hecho de que uno de los objetivos que se persiguen con su desarrollo es el fortalecimiento del acervo tecnológico nacional.

Siendo este sector portador del progreso técnico, su expansión implica elevar la probabilidad de incorporarse en el proceso de innovación tecnológica que se desarrolla a escala mundial. No es ésta una implicación mecánica; en efecto, *no es cualquier industria de bienes de capital, bajo la responsabilidad de cualquier agente económico, en condiciones de fabricación de bienes de cualquier naturaleza, y con un grado precario de participación local en el diseño, que contribuirá al fortalecimiento de la capacidad tecnológica nacional. No cualquier modalidad del desarrollo de la industria de bienes de capital permite alcanzar el*

objetivo de desarrollo tecnológico local. Sin embargo, lo que parece evidente es que la ausencia del sector de bienes de capital hace extremadamente poco probable el fortalecimiento tecnológico del país. Es decir, el desarrollo, bajo determinadas modalidades, de la industria de bienes de capital parece constituir una condición necesaria, pero no suficiente, del fortalecimiento tecnológico interno. El conjunto de decisiones específicas que en las distintas instancias del proceso de planificación es preciso adoptar respecto a la variable tecnológica, constituyen los factores que determinan el que la resultante final de este proceso sea o no convergente con el objetivo perseguido.

Dentro de las subramas seleccionadas hay líneas de producción cuyas tendencias están en una fase semi-experimental y probablemente alcanzarán un ritmo acelerado de innovación en el futuro, pero en las cuales el riesgo de fracaso no es despreciable.

Otro conjunto de líneas de producción está en la fase de maduración tecnológica, con un relativamente rápido proceso de innovación técnica de crecimiento y diversificación de la producción; se trata en este caso de rubros en que la competencia es intensa y en que el atractivo reside precisamente en el elevado dinamismo.

Una tercera categoría de rubros sería aquella en la cual la tecnología alcanzó la fase estable y final del ciclo tecnológico, en que el ritmo de innovación se ha debilitado, en que probablemente la competencia a nivel internacional se intensifica por el acceso libre a tecnologías ya establecidas y excesos de capacidades instaladas y en que el riesgo de sustitución futura por nuevos productos en proceso de gestación puede ser importante.

Para ilustrar la naturaleza de este problema, a continuación se transcriben algunos párrafos que permiten caracterizar, en el caso de las máquinas-herramienta las tendencias tecnológicas de algunas subramas que constituyen el tipo de consideración a partir del cual se procede junto a los otros elementos ya descritos, a la selección de los productos a fabricar localmente.

— Los últimos diseños de máquinas-herramienta son con base en módulos. En las máquinas de control numérico se permite un mayor grado de automatización al ir añadiendo módulos, así como el caso contrario para tener máquinas más simples controladas por programas, por levas, o aun sin ningún elemento de control.

— Existe una tendencia a incrementar el uso de pantallas electrónicas para facilitar el trabajo manual y automático.

— Los sistemas de control numérico ya no se utilizarán únicamente para acercar la herramienta a la pieza o viceversa, sino a todo un subsistema de movimientos conjuntos, como el caso de la fabricación electrónica de engranes.
— Los sistemas de *"software"* se irán simplificando poco a poco, debido a los avances de los microprocesadores que se utilizarán cada día con mayor intensidad para los equipos de control numérico.
— La fabricación de partes de las máquinas se irá realizando cada vez con mayor precisión, lo que permitirá disminuir el tiempo de ensamble en un 25 o 30% del tiempo total de manufactura. Esto será también debido al mayor uso de sistemas de manejo de materiales, "robots" industriales (utilizados frecuentemente en trabajos peligrosos a la salud, como pintura), y equipos de ensamble.

Estas tendencias tecnológicas constituyen un elemento de referencia fundamental a tener presente para seleccionar los productos en los cuales conviene desarrollar la producción, así como también para la negociación con los proveedores de la tecnología.

En las recomendaciones que se imparten sobre transferencia de tecnología, la atención se concentra en las "condiciones" en que la tecnología se transfiere y se hacen advertencias respecto de la necesidad en que los países subdesarrollados eviten las cláusulas restrictivas y los costos excesivos. Sin embargo, tanto o más importante que las "condiciones de transferencia" es el "contenido o calidad" de la información que se adquiere, que está determinada en buena medida por el esfuerzo de reflexión que el usuario ha efectuado previo al inicio de las negociaciones respecto de sus requerimientos técnicos y de las tecnologías disponibles a nivel internacional.

Este esfuerzo de reflexión previo debería traducirse en la definición, por parte del usuario, de la concepción técnica del proyecto que se desea emprender, lo que no obstante su carácter preliminar, puede servir de base para la negociación con el proveedor externo de la tecnología. Es frecuente en América Latina, aun para proyectos de gran envergadura, que se emprendan negociaciones de tecnología sin haber invertido el tiempo y los recursos necesarios para formular esta concepción preliminar. En esas circunstancias, es el proveedor de la tecnología, frecuentemente interesado en consolidar una relación de subordinación tecnológica y evitar el surgimiento de competidores, quien propicia la concepción técnica del proyecto, que dará posteriormen-

te origen a un contrato de transferencia de tecnología. Ahora bien, es en la fase de concepción técnica del proyecto donde se determina en buena medida el aporte tecnológico en cuanto a ingeniería de diseño, proceso y fabricación, que esa actividad aportará al país. Es en esta fase y en la definición del programa de capacitación del personal donde se define el "contenido y calidad" de la tecnología transferida. Es sin duda importante que las "condiciones" en que se efectúa el flujo de información no sean onerosas, pero es fundamental hacer hincapié en que por más favorables que sean las condiciones, no lograrán alterar las deficiencias que pudiesen haber quedado incorporadas en la concepción técnica del proyecto (utilización de diseños, procesos y técnicas de fabricación inadecuadas, sobredimensionamiento de ciertos equipos laterales, definición inadecuada de la canasta de productos, grado de integración en planta y nacional desfavorable, ausencia de infraestructura técnica de apoyo y debilidad del programa de capacitación).

Uno de los factores que determinan la posibilidad de canalizar la demanda de bienes de capital hacia los proveedores nacionales es el grado de desarrollo tecnológico alcanzado por las grandes empresas usuarias, públicas o privadas, en materia de ingeniería básica y de detalle. Particularmente en el caso de los bienes de capital diseñados a pedido y de las instalaciones que incorporan sistemas complejos donde se incluyen diversos tipos de bienes de capital, la capacidad tecnológica del usuario ejerce una influencia decisiva. En la medida en que éste delegue a empresas de ingeniería o fabricación externas la responsabilidad de la concepción técnica de los proyectos, es altamente probable que la participación de los fabricantes locales de bienes de capital se limite a la condición de subcontratistas de las partes y equipos más simples, quedando en el exterior la responsabilidad de la concepción y fabricación de los bienes de capital de mayor significación.

En consecuencia, el desarrollo del nivel tecnológico de las grandes empresas usuarias constituye un factor decisivo en la potencialidad de desarrollo de la industria nacional de bienes de capital.

Lo anterior confirma la apreciación formulada inicialmente, en el sentido de que el desarrollo de la industria de bienes de capital debe ser abordada con base en un conjunto integrado de acciones capaces de actuar sobre el sistema complejo de decisiones en que participan productores nacionales y extranjeros, usuarios

públicos y privados, firmas de ingeniería, intermediarios financieros y comerciales, además del conjunto de la infraestructura tecnológica de apoyo.

Ahora bien, la modificación del funcionamiento interno de este sistema, en que la variable tecnológica desempeña un papel significativo, implica necesariamente alterar en grado significativo el patrón de industrialización en que están insertos estos agentes económicos y las relaciones a través de las cuales ellos se vinculan. Este problema político resulta inseparable del contenido de la alianza social portadora de la propuesta para una nueva industrialización.

En varios capítulos anteriores se subrayó la importancia que adquiere la opción de especialización en este sector. Se mostró que ésa es la tendencia que prevalece inclusive en los países más avanzados. En este sentido, la especialización que adopten los distintos países estará determinada por el grado de desarrollo que ya ha alcanzado la industria, el tamaño del mercado interno y las especialidades asociadas tanto a los recursos naturales con que cuente el país como a los desarrollos o tradiciones adquiridos en determinados rubros. Sin pretender proporcionar un criterio de validez general, es posible esbozar algunas consideraciones que, combinadas con la especificidad de los casos en cuestión, pueden tal vez contribuir al debate sobre las opciones de especialización en este sector. Se puede sostener que el desarrollo de una cierta capacidad de fabricación de equipos asociados a los rubros de exportación del país —sean éstos petróleo, carne, azúcar o café— parece constituir un aspecto relevante desde el punto de vista de adquirir un grado relativo de autonomía en el proceso de inversión de estos sectores que generan una proporción elevada de las divisas de que dispone el país. Adicionalmente, iniciar el desarrollo de la fabricación de los equipos utilizados por los rubros de exportación constituye una aproximación importante para elevar el nivel del mantenimiento y reparación del equipo disponible y, además, puede ayudar a elevar el poder de negociación en el proceso de adquisición de nuevos equipos y técnicas y facilita el desarrollo de la capacidad interna para adaptar los equipos que deban continuar importándose a la peculiaridad del cuadro local. Cuando surgen especificidades en las propiedades físicas o en la localización de los rubros de que se trate puede estimular el desarrollo de la capacidad para concebir nuevos equipos para el nuevo proceso o nuevas técnicas adecuadas a las condiciones de que se trate. En suma, el desarrollo de una línea

de fabricación de equipos adscrita o asociada a los rubros principales de exportación puede contribuir hacia el objetivo de industrializar los recursos naturales de América Latina. Esta línea de especialización industrial tendría el atractivo adicional de que podría ser compartida por el conjunto de países que poseen ese recurso natural principal de exportación, lo que podría conducir a favorecer esquemas de cooperación y especialización en el ámbito regional o subregional.

Otra línea que puede ser interesante considerar en el esquema eventual de especialización es la que se refiere a la mecanización y procesamiento de los productos agrícolas, sean o no rubros importantes de exportación. Aunque a corto plazo esto pueda sugerir que se estaría cuestionando el objetivo de empleo es preciso asumir, cada vez con mayor realismo, el hecho básico de que a medida que se difunde el proceso educativo y que se desarrollan los esquemas de comunicación, la posibilidad de retener en el campo a una proporción elevada de la población parece acercarse cada vez más a un acto de voluntarismo infundado y no sólo por consideraciones respecto a precios relativos o tenencia de la tierra, sino fundamentalmente debido al hecho de que la intensidad del trabajo agrícola es incomparablemente mayor y por consiguiente menos atractiva que aquellas que en términos imaginarios o reales se perciben como características del ámbito urbano. En términos generales, la "calidad de vida" urbana aparece más seductora que la que ofrece la agricultura. Parecería razonable adoptar la hipótesis de que, independientemente de la necesidad de modificar la relación industria-agricultura, tema que se discute más adelante, lo que parece constituir una tendencia difícil de evitar es el desplazamiento de los trabajadores del campo a los medios urbanos. Es evidente que no es indiferente que este éxodo sea hacia las grandes ciudades, ya saturadas, o que favorezca el surgimiento de polos regionales. Sin embargo, lo que es importante destacar es el hecho de que el vaciamiento relativo de la agricultura puede ser considerado como una tendencia asintótica. Mientras más rápida sea la satisfacción de necesidades educacionales, salud, comunicaciones, en los medios urbanos, mayor será tal vez la fuerza de atracción, y mientras mejores sean las condiciones que se otorguen al trabajo campesino se podrá neutralizar parcialmente esta tendencia. Pero puede suponerse que la próxima generación, en la medida en que cuente con acceso a la educación, estará, en una proporción elevada, presionando por desplazarse a actividades que, además de ofrecer condi-

ciones de trabajo menos duras, permitan trasladar la frontera de las inquietudes y potencialidades abiertas por este acceso inicial al proceso educativo. Dado que existen determinados cultivos, de los cuales los países desarrollados carecen y por consiguiente no estarían en condiciones de desarrollar ni la maquinaria ni las técnicas adecuadas y que aun en aquéllas en que disponen de cultivos similares, la capacidad de innovar en las técnicas de cultivo y en el desarrollo de subproductos está vinculada a la competencia local para el diseño y fabricación de equipos, parece deseable otorgar una prioridad elevada a esta línea de especialización. Esto conducirá necesariamente al desarrollo de todo el esquema de capacitación, mantenimiento y reparación de esta maquinaria, que con grados diferentes de intensidad, inexorablemente se difundirá al conjunto de la actividad agrícola.

Un tercer rubro que parece adquirir importancia, independientemente inclusive del tamaño del país o del grado de desarrollo ya alcanzado por la industria de fabricación de equipamiento, es el desarrollo de una capacidad técnica en los procesos básicos de fabricación de maquinaria: fundición, forja, maquinado y tratamiento térmico. El tamaño de estos talleres, el tamaño de las piezas a ser procesadas y la dimensión y tipo de los equipos a ser producidos en aquéllos, dependerá, evidentemente, del tamaño del mercado interno del país en cuestión, pero la necesidad de disponer en cada país de una capacidad en estos procesos que otorgan un grado elevado de flexibilidad ya sea para fabricar equipos o piezas de repuestos o, dependiendo del tamaño de los mismos, llegar a la fabricación de maquinaria de gran tamaño, parece ser un área en la cual, cualquiera que sea el esquema de especialización que se adopte, requiere disponer de esta infraestructura básica de la industria metalmecánica. Hasta ahora parte de estos procesos básicos se han desarrollado fundamentalmente vinculados a la industria automotriz, con las especificidades correspondientes. Es decir, en la mayor parte de los países, aun en los de tamaño mediano y pequeño, existen talleres que cumplen algunas de estas funciones o varias de ellas simultáneamente. De lo que se trataría sería de avanzar en una dirección que diera mayor flexibilidad, sistematización y, en algunos casos, descentralización regional a esta infraestructura.

El cuarto rubro que parece posible considerar, independientemente inclusive de los tamaños y grado de desarrollo de la industria, es el de la fabricación y ensamble de equipo de transporte, tanto para pasajeros como para carga. Esta es un área en la cual,

a medida que se avanza en el proceso de industrialización y en el grado de procesamiento y mecanización agrícola, los requerimientos son crecientes. No obstante que las plantas óptimas en términos de cada rubro de producción pueden parecer elevadas para muchos países, la experiencia muestra que en materia de ensamble de equipo de transporte (excluido el automotor), el grado de flexibilidad en cuanto a escala parecería relativamente elevado. Este rubro constituye además un centro de capacitación para toda la amplia familia de equipos móviles que incluye alguna maquinaria y equipo agrícola, equipo de movimiento de tierra y el propio equipo de transporte. El núcleo de equipo de transporte, que en determinados países llegara a la fabricación integral, inclusive con diseño propio y en otros simplemente talleres de ensamblado, parece constituir un área de concentración importante para el desarrollo de bienes de capital, independientemente de las líneas de especialización que sean más adecuadas en cada país.

Las relaciones industria-agricultura

Se destacaba en el capítulo III cómo la especificidad del patrón industrial adoptado en América Latina había ejercido una influencia distorsionadora en las relaciones con el sector agrícola, erosionando en grado significativo el peso relativo, tanto político como económico, del sector de productores de alimentos para el mercado interno. Esta asimetría entre el sector industrial y esos agricultores habría conducido a un deterioro progresivo de la balanza comercial del sector agrícola, además de contribuir a estimular presiones inflacionarias asociadas a las carencias internas de alimentos, compensadas con la expansión de las importaciones, sujetas a tendencias cíclicas en los precios y, en términos más generales, a una progresiva tendencia a la concentración de la producción exportable de alimentos básicos en un grupo reducido de países.

La necesidad de actuar sobre esta relación industria- agricultura conduce entonces, en primer término, a reconsiderar la posición relativa de los productores locales de alimentos. Es evidente que la producción de alimentos responde, en primer lugar, a un imperativo ético, que no requiere de comentarios adicionales. Pero además, en el plano estrictamente político, aparece cada vez más claro que formular la aspiración de democratizar y des-

centralizar un país, en circunstancias en que un porcentaje apreciable de la población padece de hambre, resulta improbable. Cuando cerca del 30% de la población del país está sometida a carencias alimenticias, los regímenes autoritarios, que impiden que este sector de la población sacrificado por el progreso se rebele frente a las autoridades urbanas, resultan estrictamente funcionales. Por consiguiente, desde un punto de vista exclusivamente político, el desarrollo en grado significativo de la producción de alimentos constituye, en buena medida, una condición necesaria para dar vigencia a las fórmulas de descentralización política y económica, las que, como se ha señalado anteriormente, constituyen un ingrediente esencial para desencadenar el proceso de creatividad. Es evidente que las carencias alimenticias no constituyen la única causal del autoritarismo ni tampoco que la solución del problema alimentario excluya el riesgo de totalitarismo. Lo que se cuestiona es la compatibilidad de la penuria alimentaria con la descentralización política.

Se ha mostrado cómo en el plano estrictamente económico, la expansión de la producción de alimentos para el mercado interno constituiría una fuente importante de holgura para la restricción externa, que a su vez es determinante en las potencialidades de crecimiento. Por consiguiente, tanto desde el punto de vista de viabilizar el crecimiento en forma directa y a través de la holgura de la balanza de pagos como de su contribución a la creatividad, a través de permitir un grado adecuado de descentralización política y económica, la expansión de la producción de alimentos adquiere particular relevancia.

Podría pensarse, y así se plantea en la concepción neoliberal, que los alimentos que el país no produce fuesen adquiridos con las divisas generadas en aquellos productos en que el país dispone de una "ventaja comparativa estática", es decir, con las exportaciones de algunos recursos naturales. Además de la enorme vulnerabilidad externa que esto implica, y que ha sido una de las consideraciones que ha impulsado a buena parte de los países desarrollados a subsidiar la producción local de alimentos, favoreciendo simultáneamente una elevación drástica de la productividad que permita absorber ese subsidio, en el plano estrictamente económico, la tendencia al alza de los precios de los cereales, asociada a la concentración creciente en un número reducido de productores, conduciría muy probablemente a una intensificación de la restricción externa y, por consiguiente, a reducir las

perspectivas de crecimiento.[7] En la medida en que el concepto de eficiencia propuesto por la concepción neoliberal no pone de relieve el objetivo de crecimiento, esta restricción no parece grave. Distinta es la situación cuando se adopta una concepción de eficiencia que atribuye gran peso al criterio de crecimiento por sus méritos intrínsecos y por su contribución potencial al proceso de creatividad, el cual a su vez debe retroalimentar la perspectiva dinámica.

Resolver el problema de la seguridad alimentaria vía importaciones, aun suponiendo que se dispone de los volúmenes agregados requeridos para satisfacer las necesidades alimentarias básicas, implica lograr que los sectores más necesitados, los campesinos de las zonas alejadas, tengan acceso a dichos bienes; en las estrategias de autosuficiencia alimentaria basadas en el fortalecimiento y modernización del segmento campesino de la agricultura, las medidas destinadas a asegurar la seguridad alimentaria son coincidentes con aquellas necesarias para elevar el ingreso y el consumo de los sectores más afectados por los problemas alimentarios.

Ahora bien, asumir el criterio de que es importante expandir la producción de alimentos aun cuando en el corto plazo pueda significar costos mayores que los que se pagarían en el mercado internacional, implica la necesidad de concentrar la atención en las vías necesarias para lograr una elevación de la eficiencia en la producción interna de alimentos y esto conduce al tema de la relación técnica entre la industria y la agricultura.

La experiencia internacional confirma que la elevación significativa de la productividad en el sector agrícola se obtiene fundamentalmente sobre la base de la introducción de la "lógica industrial" en las esferas de producción, transformación, distribución y comercialización de los productos agrícolas. Ahora bien, esta modernización de la agricultura sobre la base de penetración de las técnicas y la organización industrial en el agro, ha estado asociada predominantemente a la presencia de las ET en la agricultura latinoamericana. Diversos estudios han destacado las consecuencias negativas que esta acción, asimétrica en términos de poder y selectiva en cuanto a los rubros, ha tenido en América Latina. Esto ha conducido, con alguna frecuencia, a

[7] El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) constituye una ilustración, tal vez única en América Latina, de un programa alimentario concreto, articulado en torno al concepto de autosuficiencia alimentaria.

identificar las vinculaciones técnicas entre la industria y la agricultura con las consecuencias desfavorables que se han generado, tanto en el plano político como económico (disminución de la ponderación de la producción de alimentos básicos en el conjunto de la agricultura y distribución inequitativa de los ingresos generados por la articulación ET-Campesinos), como resultado de esta incursión industrial en el agro, liderada por las ET.

Esta experiencia, que tiene algo de traumática, puede conducir a otorgar un carácter "intrínsecamente perverso" a la presencia y articulación de la industria con la agricultura. La consecuencia normativa sería entonces la de preservar la "pureza" y el presunto carácter "bucólico" de la vida campesina. Todo indica, sin embargo, que por esa vía no sólo se consolidan las precarias condiciones de vida en el campo, que en el mejor de los casos se sustituyen por la marginalidad urbana, sino que además se proporciona una base objetiva de sustentación al autoritarismo político.

Avanzar en una dirección diferente implica introducir la necesaria distinción entre: i) las relaciones de poder entre el polo industrial y el agrícola; ii) las relaciones técnicas entre ambos polos, y iii) las vinculaciones económicas, todas ellas condicionadas además por la especificidad de los rubros en cuestión.

Concentrando siempre la atención en la producción de alimentos para el mercado interno, se parte de la premisa de que los beneficios de la penetración de la "lógica industrial" en la agricultura son directamente proporcionales a la fuerza política con que cuenten los campesinos. Esta fuerza se relaciona, en general, con el proceso histórico en que se ha gestado esa formación social, pero en particular, entre muchos otros factores, con la tenencia de la tierra y con la gravitación y liderazgo que los sectores industriales nacionales ejercen en la conducción del proceso económico. Un liderazgo mercantil-transnacional, ligado a una estructura concentrada de la propiedad agrícola, debería conducir, como lo muestra la experiencia de la mayor parte de los países de América Latina, necesariamente a reducir a su mínima expresión la gravitación política de los campesinos que producen alimentos para el mercado interno. En esas condiciones, la penetración industrial en el agro se vinculará, muy probablemente, a los rubros de exportación y a los bienes alimenticios de mayor sofisticación.

La importancia de la gravitación y autonomía relativa de los campesinos para lograr que la articulación industria-agricultura

sea benéfica para ambos polos se apoya en la idea de que, en primer lugar, la asimilación y enriquecimiento de los criterios, técnicas y organización industrial por parte de los campesinos están condicionados por el hecho de que constituyen un sujeto activo de ese proceso de modernización. [8] Sólo así se conseguirá sintetizar la experiencia acumulada previamente junto a los nuevos conocimientos adquiridos. Los resultados de la nueva práctica deben poder superar no sólo los de la práctica precedente sino también los que resultarían de aplicar, mecánicamente, criterios técnicos forjados, presumiblemente, en condiciones diferentes. En la medida en que la modernización es el resultado de una opción de la organización campesina se podrá lograr esa síntesis creadora. Si se trata de una imposición autoritaria o, inclusive, si la única motivación es lograr una elevación en los ingresos pecuniarios a cambio de someter la fuerza de trabajo a un esquema organizativo ajeno y lejano, se podrán lograr, circunstancialmente, elevaciones en la productividad, pero no incorporación al proceso creativo sólido y permanente, que es la condición para una integración dinámica entre la industria y la agricultura.

La relativa simetría en el ámbito de la gravitación política permite, en segundo lugar, que la distribución de los beneficios económicos conduzca a una compensación que refuerce y consolide la identificación entre la organización campesina, como sujeto, y el proceso de modernización. Sobre esta base puede construirse una relación técnica que, en la fase inicial, se caracterizará por un flujo unidireccional desde la industria hacia la agricultura. Con la asimilación y enriquecimiento que se producirá con la síntesis que se logre entre este flujo de conocimientos y el patrimonio acumulado por los campesinos, se obtendrá no sólo la elevación de la productividad, sino además, la posibilidad de innovar en cuanto a los equipos, la composición química, las técnicas de riego, el tratamiento de los suelos y las posibilidades de subproductos. Se iniciará así la retroalimentación que permitirá realmente orientar la investigación científica respecto de la agricultura y trascender el ámbito limitado de la reproducción de las experiencias que se inspiran o realizan en los países desarrollados.

[8] A. Schejtman: *Economía campesina y agricultura empresarial: Tipos de productores del agro mexicano*, Siglo XXI, México, 1982. J. G. da Silva: *Progreso tecnico e relaçoes de trabalho na agricultura*, Hucitec, San Pablo, 1981. A. Pouliquen: "Les agriculteurs des pays de l'Est à la recherche d'un nouveau modèle", en *Le Monde*, 9-11 de abril de 1981.

El desarrollo original de las técnicas y equipos industriales relacionados con la agricultura requieren de la participación directa y la reacción de los usuarios y esto sólo se logra cuando los puentes de vinculación técnica se han construido sobre bases de relativa simetría en los ámbitos del poder y, en consecuencia, de la distribución de los beneficios económicos.

La experiencia internacional muestra que la competitividad a largo plazo en los mercados internacionales está determinada, en el ámbito de los recursos naturales, por el grado de excelencia relativa alcanzado en las actividades industriales colaterales, "hacia atrás" y "hacia adelante".

La superación de esta subordinación técnica en la fase inicial, unida a la relativa simetría política y a la especificidad de cultivos destinados a la alimentación básica de la población, conducen a configurar un cuadro de relaciones entre la industria y la agricultura radicalmente diferente, no sólo del que existe, sino también de la que se generaría si perdura y generaliza aquella modalidad particular que la experiencia ha demostrado insatisfactoria, que es la penetración de la industria en la agricultura teniendo como portador privilegiado a las ET. El hecho de que la atención se haya concentrado en la producción de alimentos para el mercado interno no excluye la importancia que esta relación entre el polo industrial y el polo agrícola puede adquirir en cultivos destinados fundamentalmente a la exportación o en el desarrollo del recurso forestal o pesquero. En estos casos también tendrían vigencia las consideraciones respecto de la importancia crucial de la simetría de poder entre ambos polos y las referencias a la subordinación técnica que acompaña la fase inicial de interacción entre industria y agricultura.

La vigencia de esta relativa simetría en el ámbito político contribuirá necesariamente a difundir las actividades de educación, comunicación y salud en el plano rural. Sin embargo, como se ha hecho notar anteriormente, es altamente probable que no obstante esta mejoría en las condiciones de vida en el campo, la tendencia a la migración hacia las ciudades, para la generación que emerja del nuevo proceso educativo, tenderá a acentuarse. En esta medida, si no se ha desarrollado paralelamente el ámbito industrial de esta relación, no sólo se agudizarán los problemas de mano de obra rural y desempleo urbano, sino que además se enfrentará el encarecimiento de los productos alimenticios y de las importaciones. En consecuencia, la coexistencia de una aspiración de autosuficiencia en el plano alimentario con la

difusión de las formas de vida urbana hacia el campo respaldan, por razones convergentes, la importancia de la industrialización de la agricultura.

Este proceso de industrialización de la agricultura genera, naturalmente, oportunidades de expansión para diversos rubros del sector industrial, además del ya mencionado de maquinaria agrícola y equipo de transporte para este sector. En efecto, surgirán nuevas posibilidades en el ámbito de los sectores farmacéutico, de cosmética y químico, tanto desde el punto de vista de los requerimientos de insecticidas y fertilizantes, como del desarrollo de subproductos de sustancias vegetales. Puede entonces visualizarse cómo esta modificación de las relaciones industria-agricultura, además de su efecto directo sobre la disponibilidad interna de alimentos básicos, contribuye a generar una nueva fuerza de estímulos al propio sector industrial, adicional al incremento de demanda por productos de consumo industrial que se desarrollará en las zonas rurales. Obviamente, lo anterior no implica un desaliento a las actividades agrícolas de exportación que, sobre todo en la fase inicial de esta reconversión industrial, adquirirán particular relevancia para efectos de financiar el costo en divisa del inexorable proceso de aprendizaje que se hará en los sectores antes mencionados.

Puede entonces concluirse que la redefinición de las relaciones industria-agricultura, en los términos descritos, constituye un requisito y componente esencial del "núcleo endógeno de dinamización tecnológica".

Sobre la interfase industria-energía

En los países avanzados ya se ha iniciado la readecuación del patrón industrial a las nuevas condiciones de "energía cara": elevación de los precios al consumo, disminución del peso y mayor eficiencia en los automóviles, desarrollo de la carboquímica por parte de las empresas pretroleras (que poseen el 70% de los yacimientos de carbón en los Estados Unidos), modernización del ferrocarril, especialmente en el Japón y Europa, elevación de la eficiencia energética de los procesos industriales, tarea en la cual la introducción de los microprocesadores desempeña una función importante, fuertes inversiones en la investigación tecnológica en energía solar, geotermia y biomasa, además de in-

tensificación de los esfuerzos en el área nuclear. Adicionalmente se desarrolla una campaña de concientización vinculada a evitar el derroche energético en los ámbitos residenciales, industriales, comerciales y de transporte y a favorecer una mayor "austeridad energética". Los efectos globales de este conjunto de esfuerzos ya se hacen sentir en términos de la disminución del ritmo de crecimiento de la demanda, llegando inclusive, en algunos países, a una disminución en términos absolutos.

Para los países avanzados se trata de readecuar el patrón industrial a nuevas condiciones energéticas, lo cual a su vez ofrece oportunidades interesantes para la innovación en el sector industrial. Es una readecuación que se retroalimenta y en la cual los países deben afanosamente evitar quedar atrás, porque podría ser fatal para mantener la competitividad en el comercio internacional. Las "ventajas comparativas" suelen modificarse en estas fases de transición tecnológica.

En América Latina, en la perspectiva de la "nueva industrialización", las modificaciones de la interfase industria-energía adquieren connotaciones diferentes a las señaladas en los países avanzados. La necesidad de repensar el patrón industrial obedece a causas más complejas y profundas que el encarecimiento de la energía. Este es un factor que se adiciona, con implicaciones económicas sin duda graves, al tema más general de la búsqueda de funcionalidad del patrón industrial-energético, a las carencias acumuladas y a las potencialidades de la región. En América Latina también hay "derroche y frivolidad energética", pero con la agravante de que está concentrado en una proporción reducida de la población. A una parte importante de la población rural y marginal urbana difícilmente podría imputársele ese pecado. El desafío que esta readecuación plantea al sector industrial encuentra, en los países avanzados, una capacidad tecnológica parcialmente ociosa. En América Latina, la capacidad de respuesta, por la precariedad de la industria de bienes de capital y del esfuerzo innovador organizado, puede ser significativamente más débil.

Mientras que en los países avanzados se habla de readecuar el "paquete tecnológico" utilizado en la agricultura con vistas a reducir su contenido energético, en América Latina una proporción no despreciable de la producción de alimentos básicos para el mercado interno experimenta una carencia casi absoluta de todo soporte tecnológico.

Las consideraciones anteriores muestran que las relaciones

industria-energía en la "nueva industrialización" deben considerar los rezagos acumulados en el patrón precedente, incorporar las adecuaciones pertinentes que se desarrollan en los países avanzados y aprovechar este desafío para generar un potencial de respuesta en el sector industrial.

En este último ámbito, es preciso considerar tanto los requerimientos tecnológicos que plantean las precarias modificaciones en la demanda de energía, como las que provienen de la expansión de nuevas fuentes energéticas. En las primeras es preciso distinguir entre distintas categorías de requerimientos energéticos asociados: i) al "estilo de vida": transporte individual *versus* colectivo, uso de materiales sintéticos *versus* naturales, distribución espacial de las actividades y residencias, patrón alimentario; ii) a la eficiencia energética asociada al diseño de componentes específicos del "estilo de vida", los que pueden modificarse sin alterar sus características fundamentales: eficiencia energética de las viviendas, los automóviles, los electrodomésticos; iii) la introducción del criterio de "intensidad de uso de energía" en la definición de los materiales, combustibles y materias primas utilizadas en la actividad industrial: ladrillos *versus* cemento en la construcción, carbón vegetal *versus* coke en la industria siderúrgica; alcohol *versus* gasolina en el transporte; iv) la elevación de la eficiencia energética en procesos industriales: cemento, celulosa, azúcar y aluminio.

En América Latina, en mucho mayor medida que en los países avanzados, adquieren relevancia las consideraciones vinculadas al "estilo de vida", porque son las que determinan el grado de funcionalidad a las carencias y potencialidades. Es evidente, sin embargo, que en todos los otros planos existe un amplio campo para la imaginación y creatividad, que podría poner en tensión a la capacidad científica y tecnológica acumulada en universidades e institutos de investigación, que suele ser tan abundante como frecuentemente poco utilizada en países de América Latina. Tanto a nivel nacional como regional pueden generarse esfuerzos convergentes en áreas tan variadas como la arquitectura, diversas ramas de la ingeniería y nutrición, en cada una de las categorías de requerimientos energéticos señaladas.[9]

[9] E. Iglesias: "Crisis energética y nuevas fuentes de energía", CECADE, México, 1981 (mimeo). Actualmente se está realizando en América Latina un esfuerzo interesante para la elaboración del "Plan regional de acción en materia de fuentes nuevas y renovables". Sobre este tema, véanse los trabajos de O. Sunkel y N. Gligo incluidos en: O. Sunkel: *Estilos de desarrollo y medio ambiente*, Fondo de

En lo que se refiere al desarrollo de nuevas fuentes de energía, se abren oportunidades coherentes con la industrialización de la agricultura y la descentralización nacional de la actividad económica. La combinación de sistemas interconectados de generación de electricidad y esquemas descentralizados que utilizan energía solar, minicentrales hidráulicas, biomasa, geotermia y las otras fuentes nuevas y renovables. Un área que probablemente deba merecer una atención especial es la de los recursos hidráulicos, tanto en las minicentrales como en las centrales convencionales. El área de fabricación de bienes de capital para algunas de estas fuentes constituye una oportunidad real tanto para los países más grandes de la región (generación eléctrica, equipo para la extracción y refinación de petróleo) como también para los países pequeños (solar, biomasa).

En algunos países ya se han dado pasos importantes en el área nuclear, pero es evidente que por varias décadas esta opción no existirá para los países pequeños y la mayor parte de los medianos de la región.

El área de la prospección de recursos energéticos, donde el rezago que existe en la mayor parte de la región es una expresión coherente de la ausencia del "núcleo endógeno", constituye un tema prioritario para la concepción de eficiencia que inspira estas reflexiones. Los esfuerzos que habrá que realizar, a escala nacional y regional, en materia de hidrocarburos, carbón y recursos hidráulicos, constituyen un desafío importante, pero al mismo tiempo una gran oportunidad para la gestación de esfuerzos regionales y subregionales y para la introducción de técnicas valiosas para toda el área de los recursos naturales. Es esta una actividad que debería poder motivar y poner en tensión el potencial académico de universidades e institutos y llegar a comprometer, por un lado, a la población campesina, que puede además constituir una fuente muy valiosa de información y, por el otro, a los estudiantes técnicos y universitarios de una variada gama de especialidades, los que además de su contribución específica avanzarían en el conocimiento de su país y en el compromiso con sus potencialidades.

En la interfase industria-energía se sintetizan entonces aspectos tan fundamentales como los que se destacaban en la articulación industria-agricultura. La conformación del "núcleo endó-

Cultura Económica, México, 1981. Sobre el tema hidroeléctrico, véase: B. Quintana: "La integración y el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos en América Latina", Academia Mexicana de Ingeniería, México, julio de 1979.

geno" debe permitir sintetizar y dar prioridad a las acciones requeridas no sólo dentro del sector industrial, en las ramas pivotes, sino también en los dos ejes estratégicos mencionados (industria-agricultura e industria-energía).

La "nueva industrialización" en los países de tamaño reducido

En las consideraciones expuestas respecto de estas áreas estratégicas se ha tenido como referencia principal la situación que se plantea en aquellos países en que se trata de readecuar el modelo industrial precedente, en particular en lo que se refiere a los sectores automotor y de bienes de capital. Implícitamente entonces, la reflexión se ha inspirado, en forma preferente, en los países de tamaño medio y grande. Por esta razón, interesa intentar releer estas consideraciones pero fijando ahora la atención en los países de menor tamaño, en los cuales la "nueva industrialización" enfrenta una proporción mayor de población rural, una infraestructura industrial incipiente y una mayor concentración en un número reducido de productos tradicionales de exportación. Con esta perspectiva se esboza a continuación una caracterización de esta "nueva industrialización" en países de mercado interno reducido pero dispuestos a favorecer esquemas de cooperación e integración regional.

La modernización de la agricultura debe constituir un pivote central, tanto desde el punto de vista de la elevación significativa del nivel de vida en el campo como de la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, complementada con la generación de divisas, no sólo en los rubros tradicionales de exportación sino, en grado creciente, en los productos lácteos, carnes, frutas y hortalizas y el conjunto de productos procesados derivados de los mismos, incluido el vasto conjunto de productos farmacéuticos, de perfumería e insumos químicos de origen vegetal, que deben poder alcanzar niveles crecientes de complejidad. [10] Esto implica una articulación, en primer lugar, con el conjunto de servicios de apoyo tecnológico a la industrialización de la agricultura, [11] con

[10] Enzimas, esteroides, drogas, aceites esenciales, colorantes, café leofilizado, café soluble, enlatadoras de jugos cítricos, embutidos, alimentos para animales, productos congelados y deshidratados.

[11] Empresas de servicio de mecanización agrícola, planta de semillas, empresas de ingeniería de suelos agrícolas (composición química, agua superficial y de subsuelo), servicio de asistencia técnica de cultivos (riego, fertilizantes, uso de suelo, etc.). Empresas e institutos de investigación genética, servicios de preservación animal (porcinos, avícolas y ganado), refrigeración y almacenamiento.

los distintos rubros de aplicación de la química a la agricultura [12] y con una actividad de importancia cada vez mayor en el sector metalmecánico en lo referente a la producción de implementos, equipos e instalaciones industriales de procesamiento de productos alimenticios, incluidos los referentes a la utilización de recursos energéticos a partir del biogás.

Los otros dos vectores asociados a la industrialización integral de recursos naturales corresponden a la riqueza forestal y a la riqueza pesquera, en los cuales, además de disponer de los recursos naturales, debería poder aprovecharse plenamente el potencial de los mercados internacionales. En ambos casos, se trataría de avanzar tanto "hacia adelante", productos finales con grados crecientes de elaboración, como "hacia atrás", hasta el sector metalmecánico de apoyo, incluidas la instalación para reparación y la fabricación de embarcaciones pequeñas.

La especificidad de esta nueva industrialización de los recursos naturales principales de los países pequeños residiría en la convicción, ampliamente reafirmada por la experiencia internacional, de que lo que otorga relevancia y permanencia a la explotación de recursos naturales es, precisamente, la capacidad local de llevar adelante, creativamente, las actividades industriales colaterales. Expresión extrema de esa potencialidad es la de aquéllos países que, careciendo de recursos naturales, compiten en los mercados internacionales precisamente por su aporte creativo en las distintas fases de su procesamiento.

El desarrollo del potencial hidroeléctrico, además de sus méritos intrínsecos desde el punto de vista energético, puede constituir un factor de movilización y capacitación importante en lo referente a técnicas y materiales de construcción. [13] Este núcleo, unido a la actividad constructiva residencial y de obras públicas necesarias para reforzar una infraestructura de transporte, vital en la perspectiva de la convergencia regional de esfuerzos, constituye durante un determinado período un factor importante en la generación de empleo regionalmente descentralizado. Sin embargo, el efecto dinamizador de esta actividad es, por definición, temporal, y por consiguiente debe ser valorado como un factor de movilización inicial y de ningún modo como expediente sólido de dinamización.

[12] Fertilizantes, pesticidas y utilización de plásticos en la agricultura.

[13] Plantas de cerámica de revestimiento, parquet, sanitarios, puertas y ventanas, tuberías, instalaciones eléctricas, llaves y grifos de agua, ladrillos, cerraduras, estructuras metálicas, tuercas y tornillos, pinturas, muebles de cocina, etcétera.

Los bloques "agroindustrial" y "construcción" se articularían en grado creciente y selectivo con el "metalmecánico", el cual, además de los componentes ya mencionados (implementos, equipos e instalaciones para la agroindustria, reparación, fabricación de naves pequeñas, estructuras y productos metálicos para construcción), incluiría el ensamblado de ciertos equipos de transporte y la producción y reparación de partes y componentes.[14] Este conjunto conformaría la dimensión "inversionista" de la metalmecánica, que se complementaría con la de "bienes de consumo duradero" que se producen en esta rama y que se limitarían a los de consumo masivo.[15] La magnitud y relevancia de la metalmecánica se incrementaría rápidamente en términos de su contribución a la calificación de la mano de obra, la internacionalización de los efectos del proceso inversionista, la sustitución de importaciones y el desarrollo de la capacidad local para la explotación plena de recursos naturales de la región.

Los avances en la metalmecánica inducirían un desarrollo paralelo de ciertas áreas de la electrónica, que incluirían tanto la incorporada en algunos rubros electrodomésticos de uso masivo como en el ensamblado de equipos de comunicaciones y, posteriormente, los equipos de control y computación vinculados a la modernización de la administración pública y a la automatización de ciertos procesos agroindustriales. En esta rama, los esfuerzos durante la próxima década deberían estar preferentemente concentrados en el área de *"software"* y no en la de *"hardware"*. Las posibilidades de los países pequeños de América Latina en este sector están claramente vinculadas a la capacitación de personal técnico en las actividades de diseño de sistemas que permitan una utilización lúcida de los equipos importados, así como del ensamble de sistemas informáticos que se adaptan a sus particulares requerimientos. El sistema eléctrico interconectado podría constituir el núcleo central para la activi-

[14] Fundición de hierro gris y modular, forja liviana, autoclaves para cocción, motores eléctricos, recipientes, plancha delgada, compresores de hasta 100 HP, bombas de agua, bombas de pozo profundo, plantas de carrocería para autobuses y camiones, acoplados de carga, estructuras industriales de acero, plantas reacondicionadoras de motores, talleres de servicio de maquinado, sistemas de transporte de sólidos (correas transportadoras y gusanos), plantas de radiadores, baterías y acumuladores, transformadores de baja tensión, neumáticos, tambores de frenos para vehículos, equipos de refrigeración.

[15] Estufas, refrigeradores, ventiladores, etcétera.

dad de diseño de sistemas, para posteriormente incidir en otras actividades, tales como el transporte y las comunicaciones. La actividad de ensamble debe ser concebida principalmente como mecanismo de aprendizaje y calificación de la mano de obra, más que como fuente de divisas.

En esta estrategia industrial, el "bloque agroindustrial" (incluidos los cultivos tradicionales de la región) cumpliría la función principal *de generación de excedente y de poder de compra en el exterior*, al menos durante la primera década, además de garantizar la autosuficiencia alimentaria. Los bloques construcción y metalmecánica internalizarían los efectos de la inversión y elevación del nivel de actividad interna. El bloque metalmecánico, unido al incipiente sector electrónico, serían la base de la elevación de la productividad a mediano plazo. La transferencia de los excedentes se canalizaría a través del sistema financiero y de comercio exterior, lo que requeriría el establecimiento de modalidades de regulación social de estas actividades que fuesen coherentes con la naturaleza de la alianza social portadora de esta "nueva industrialización".

La plataforma energética que sustentaría esta estrategia incluiría, en primer término, la electricidad de origen hidráulico, la geotermia, la biomasa y los recursos adicionales en el sector de hidrocarburos y carbón. En las áreas rurales, se otorgaría una atención especial a las posibilidades de la biomasa, las minicentrales hidráulicas y la energía solar para usos que requieren bajas temperaturas. En cuanto a los requerimientos del sector transporte, se avanzaría en el análisis de las posibilidades de utilización del alcohol de azúcar como combustible, en el establecimiento de normas para inducir la importación de vehículos eficientes desde el punto de vista energético, y la estructuración de una red ferroviaria regional. El eje central de la integración energética, en el caso de una agrupación de países pequeños, estaría dado por la interconexión eléctrica, la que se complementaría con un esquema descentralizado de biomasa, minicentrales hidráulicas y energía solar. Deberían explotarse las posibilidades del potencial energético de algunos países de la región en el establecimiento de actividades industriales cuyo rasgo central sea la utilización intensiva de energía.

La trascendencia de este proceso de modernización estará fundamentalmente determinada por la magnitud e intensidad del proceso de capacitación y especialización de la mano de obra. Los países pequeños pueden, aprovechando la experiencia y los

errores cometidos anteriormente en América Latina, llevar adelante un esfuerzo innovador significativo. En efecto, pueden y deben hacer un uso intensivo de los medios más modernos de difusión y comunicación de masas con el propósito de favorecer un esquema descentralizado, flexible y funcional de capacitación que, además, tendría una implicación significativa en el ámbito del afianzamiento recíproco de la identidad nacional y de la comunidad regional. Existe un consenso cada vez más amplio respecto a la necesidad de complementar los esquemas de capacitación formal con el entrenamiento en el trabajo y, en este sentido, es preciso buscar en ciertas fases del procesamiento industrial, oportunidades cuya relevancia reside no sólo en la posible generación de divisas sino, fundamentalmente, en su contribución al proceso de aprendizaje tecnológico. No se trata de reproducir o de ampliar el esquema de maquilas, sino de recuperar la potencialidad del entrenamiento en otras actividades internas. El efecto de difusión interna, así como la distribución de beneficios de tal enfoque, está determinado por la selección de los procesos industriales y, sobre todo, por la injerencia de agentes internos en la concepción de las vinculaciones con las contrapartes internacionales. Es preciso explorar vinculaciones con empresas de tamaño mediano de diferentes países, subrayando como objetivo central las fases de capacitación. En esta perspectiva, es preciso distinguir y combinar situaciones de disponibilidad de mano de obra calificada, susceptible de incorporarse en actividades industriales complejas, *"software"*, con otras actividades, en las cuales el factor relevante sería la abundancia de mano de obra más que su calificación.

Es importante destacar el hecho de que la consolidación de propuestas de este tipo, como expresión de una alianza amplia de sectores sociales, abre posibilidades de colaboración regional que obviamente aparecen restringidas en regímenes políticos excluyentes, que ven con recelo los esfuerzos de colaboración horizontal por su eventual efecto de perturbación social. La inseguridad inherente a los regímenes autoritarios conduce a mirar con desconfianza aquellas iniciativas de cooperación internacional que abren oportunidades de contacto e intercambio entre los sectores sociales subordinados, aun cuando entre ellos se incluyan a los núcleos empresariales nacionales. La legitimidad de nuevos regímenes políticos latinoamericanos, unida a la voluntad de desarrollo de sus potencialidades humanas y naturales, permitirá llevar adelante programas de cooperación en ámbitos

tales como la salud, la educación, la infraestructura de transporte y comunicaciones, la plataforma energética, la comercialización internacional y el desarrollo de una actividad coordinada en el ámbito de la investigación científica y tecnológica aplicada.

De estas consideraciones emerge la visión de países que se modernizan principalmente sobre la base de los esfuerzos nacionales complementados con la cooperación regional; que avanzan en la industrialización del campo con esquemas funcionales a su potencial energético y de recursos naturales; que buscan la descentralización regional y productiva, en el ámbito de una concepción estratégica común que incluye como criterio esencial el desarrollo del potencial creativo de su población. En esto se apoya, simultáneamente, en aquella capacitación que emana de la industrialización y la que es posible inducir con la utilización de las técnicas más avanzadas y modernas de información y comunicación de masas.

4. PLANIFICACION Y MERCADO

La institucionalidad en que podría apoyarse esta "nueva industrialización" es un tema cuya complejidad trasciende el alcance de estas reflexiones. Es tal vez una de las dimensiones en que la especificidad de cada país, con sus tradiciones políticas, hábitos administrativos y modalidad de relaciones interpersonales e interinstitucionales, adquiere mayor relevancia. Es por esto que a continuación se concentra la atención exclusivamente en dos aspectos, respecto a los cuales se formulan algunos criterios generales que buscan ilustrar el sentido de la concepción de eficiencia anteriormente descrito: la relación planificación mercado[16] y el papel que se asigna a las relaciones entre la gran empresa y la pequeña y mediana (PME).

[16] Sobre el grado de descentralización en la planificación de los países socialistas, véanse: M. Lavigne: *Les économies socialistes*, París, Armand Colin. Y. Bernard: *La France vers le socialisme*, París, Flammarion, 1977. Ch. Pierre y L. Praire: *Plan et autogestion*, París, Flammarion, 1976. S. Kolm: *La transition socialiste*, París, Editions du Cerf, 1977. O. Lange: *On the Economic Theory of Socialism*, Mc Graw Hill, 1976. B. Csikos Nagy: "The Hungarian Price Reform", en *The New Hungarian Quarterly*, XX-76, 1979. R. Nyers y M. Tardos: "Enterprise in Hungary before and after the Economic Reform", en *Acta Oeconomica*, 20-3, Budapest, 1978. J. Kornai: *Overcentralization in Light Industry*, Oxford University Press, 1959.

Las economías regidas por la lógica del mercado utilizan la planificación como un esquema técnico subordinado a las direcciones que impone el mercado. Esta planificación, inserta y subordinada a la lógica del mercado, constituye, en la práctica, un mecanismo de legitimación de la política gubernamental destinada a presentar una visión tranquilizadora y optimista del futuro. Desempeña, con frecuencia, la función de un gran estudio de mercado que facilita la coherencia de las decisiones de los grupos privados dominantes con la consecuencia adicional de facilitar la presentación de los requerimientos de asistencia técnica y financiera por parte del gobierno a las instituciones y agencias internacionales.

En la concepción propuesta, la planificación desempeña un papel diferente. Coexisten planificación y mercado, pero la planificación supera la condición de elemento subordinado: el mercado se articula y orienta a partir de las definiciones generales que emanan del esquema de planificación.

La planificación adquiere relevancia en la medida en que la economía se organiza a partir de las necesidades reales y de las potencialidades de que el país dispone. Es a partir del interés general, que se expresa en objetivos de mediano y largo plazo, que se definen las orientaciones para la acción descentralizada de corto plazo. La planificación, que asume las opciones democráticamente elegidas, se ocupa específicamente de:

— Definir las orientaciones fundamentales respecto a los programas de inversión en los sectores estratégicos, limitando, en esa área, la influencia de las indicaciones que emanan de la interacción entre una demanda monetaria socialmente concentrada y una oferta que hace uso parcial de los recursos y que opera con criterios de corto plazo.

— En las áreas examinadas en la sección anterior, cabría un papel orientador al esquema de planificación: i) los alimentos básicos para consumo interno; ii) el sector energético; iii) en el sector transporte y las opciones transporte privado-colectivo y transporte rodoviario-ferroviario, y iv) en la definición de las opciones de especialización en el sector de bienes de capital.

— Definir las condiciones de equilibrio macroeconómico en las cuales está inserta la acción del mercado y establecer los canales a través de los cuales se logra la articulación y coherencia entre el ámbito de la economía sujeta a la planificación y aquel que se rige por las señales del mercado. En este sentido, los mecanismos de regulación financiera, que deberían formar parte, bajo modalida-

des específicas en cada país, del área planificada, desempeñan un papel esencial.

— Establecer los instrumentos y criterios apropiados para la regulación del mercado y de su articulación con el área planificada. En este sentido, la distinción de las áreas estratégicas discutidas en la sección anterior adquiere relevancia para la organización del sistema de planificación.

Este esquema, en el cual la lógica del mercado aparece inserta y articulada con el esquema de planificación, reserva un papel importante al mercado, ya que constituye el mecanismo a través del cual fluye información en el conjunto del cuerpo social, se adoptan las decisiones descentralizadas y sirve de indicador fundamental de las situaciones de tensión o desajuste de corto plazo entre necesidades y potencialidades.

El mercado ve debilitada su condición de mecanismo fundamental de asignación de recursos en las áreas estratégicas, pero retiene su condición de indicador de resultados a nivel de la economía descentralizada, donde opera un sector de grandes empresas y preferentemente, la PME.* La planificación, por su parte, asume el liderazgo en lo que se refiere a la asignación de recursos en las áreas estratégicas, pero está liberada de la tarea de normar la enorme complejidad de decisiones que no afectan los objetivos sociales estratégicos, donde se requiere información detallada y donde la voluntad de una multiplicidad de agentes económicos constituye el rasgo fundamental. Este criterio se aplica, también, a las PME que actúan en las áreas estratégicas de alimentos y bienes de capital.

En este contexto se plantea la necesidad de establecer los incentivos de mercado necesarios para el desarrollo de la PME con base en tasas de ganancia privadas que expresen las tasas sociales de retorno de mediano y largo plazo que de dicho sector se esperan, dada su importancia en el conjunto del modelo. Esto significa que la intervención del Estado, a través de la planificación, debe contribuir a que los criterios de eficiencia en el uso de recursos (que gobiernan la selección tecnológica) y que no son necesariamente idénticos en todos los sectores del modelo, se expresen como indicadores de mercado allí donde se espera participación de la iniciativa privada en la selección tecnológica y en la producción.

Aun cuando tanto en los países avanzados como en los subde-

* Particularmente en los países de reducidos mercados internos.

sarrollados las PME tienen un peso significativo en la economía,[17] sólo en los primeros su crecimiento y consolidación ha sido orgánico y selectivo. Orgánico, pues las PME se encuentran articuladas como proveedoras de partes y piezas o de productos de alta tecnología a la gran empresa que ha estimulado su desarrollo, y selectivo, porque sólo logran mantenerse las que consiguen el tipo de articulación mencionado o las proveedoras de bienes y servicios finales, o sea las que operan en planos donde no hay ventajas de producción a escala. Desaparecen, en cambio, las que pretenden competir con la gran empresa en su ámbito. Es el caso, por ejemplo, de varias de las empresas líderes en sectores de punta: microelectrónica e ingeniería genética, etc. Por contraste, el crecimiento de las PME en los países subdesarrollados ha sido, en general, inorgánico y aleatorio, pues tanto las empresas privadas como las públicas que, con frecuencia, se establecieron desde el inicio como plantas de escala significativa, trasladaron hacia los insumos importados una gran parte del efecto articulador o integrador que, de otro modo, se habría conseguido.

En el modelo propuesto se destaca la importancia del desarrollo selectivo e integrado de la PME no sólo porque está comprobado que estas empresas pueden alcanzar altos niveles de competitividad internacional [18] sino porque, además, en determinados sectores, tienden a generar más empleo y mayor valor agregado por unidad de inversión en activos fijos que la gran empresa.

El apoyo a la PME debe incluir tres dimensiones estrictamente complementarias entre sí: la del poder de compra, proveniente fundamentalmente de la gran empresa de producción o distribución, la del apoyo técnico y la del apoyo financiero.

El apoyo para integrar eficientemente a la PME en torno a un eje central constituido por grandes empresas debe concentrarse en aquellas ramas en las cuales, por el grado de especialización, por la existencia de escalas reducidas de producción, por la

[17] En los Estados Unidos, el 96% de los establecimientos industriales pertenece a la PME (menos de 250 operarios), absorbe el 43% del empleo y genera el 37% del valor agregado industrial. En el Japón, el 99% de las empresas pertenece a esta categoría, ocupa cerca del 70% de la mano de obra y genera más de la mitad de la producción. En la Comunidad Económica Europea, cerca de la mitad de los trabajadores labora en unidades de menos de 200 empleados.

[18] En el Japón, las PME generan el 40% de las exportaciones; en el Reino Unido y en Francia, más del 50%.

ausencia de economías de escala o por la dispersión regional de la demanda, la PME adquiere una relevancia que trasciende la dimensión político-táctica y se convierte en un elemento esencial de una estrategia destinada a satisfacer necesidades, desarrollando, descentralizada y creadoramente, las potencialidades nacionales.

5. SOBRE LAS ALIANZAS SOCIALES PORTADORAS DE LA "NUEVA INDUSTRIALIZACION"

La heterogeneidad que se observa 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 América Latina. Una reflexión sobre la base social de sustentación de propuestas de industrialización requeriría, en rigor, de una tipología con un número de categorías equivalente al número de países; por lo menos en la medida en que se aspire a trascender el contenido de formulaciones de carácter muy general (como "la propuesta requiere del 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. Esta situación es suficientemente nítida como para concluir que la prudencia y timidez con que aquí se aborda este tema puede ser aún insuficiente.

Los casos del Brasil y 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 origina una experiencia histórica traumática, la expresa y, 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 también un acto de voluntarismo que expresa una aspiración de la cúpula dirigente de afirmar su presencia en la escena internacional más que la aprehensión fundada por las acechanzas externas.

Este esquemático, y seguramente discutible contrapunto, [19] 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 a un "núcleo endógeno" y esto debe reflejarse diáfanamente en la base social de sustentación. El centro de gravedad de ésta debe localizarse en movimientos, agrupaciones o partidos capaces de asumir un compromiso estratégico con la dignidad nacional, la superación de las carencias sociales heredadas, el desarrollo de la potencialidad creativa 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 ha quedado en evidencia, como uno de sus aspectos característicos, 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, lo inhibe de desempeñar una función hegemónica.

Esta especificidad de la industrialización latinoamericana tal

[19] Para un contraste muy sugerente entre las visiones que se formulan en México y Brasil sobre las opciones de los respectivos países, véanse: R. Cordera y C. Tello: *México: La disputa por la nación; perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1981. C. Furtado: *Um projeto para o Brasil*, Paz e Terra, San Pablo, 1968. C. Furtado: *O Brasil Pos-Milagre*, Paz e Terra, San Pablo, 1981. C. Lessa y S. Dain: "Estado y desarrollo en América Latina: Notas para un debate", CECADE, México, 1980.

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. Es indiscutible la relevancia del componente civil en casos como los de Brasil y México y del componente militar, como elemento a veces marginal de las instituciones armadas, en la Argentina, el Brasil y el Perú.

Una proporción elevada de las mayores empresas industriales de la región, aun 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 aquella 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 aquellos países en que propuestas de este tipo adquieran 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, constituye un factor importante de apoyo a la viabilidad política de estas propuestas.

Aun en los países industrialmente más avanzados de la región, es preciso contrastar el concepto de "centralidad obrera" 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, no obstante lo anterior, constituyen compo-

nentes 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 aquellos 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".

centro de economía transnacional

El Centro de Economía Transnacional se dedica a la investigación sistemática de los diversos aspectos teóricos y políticos relacionados con la presencia dominante de las empresas transnacionales en América Latina. El Centro asume y continúa el vasto programa de trabajo regional desarrollado entre 1977 y 1982 por la División de Estudios Económicos del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), con sede en México. En el marco de ese programa, se han publicado 14 libros y más de 60 documentos de trabajo que se refieren, entre otros, a los siguientes temas: funcionamiento de los complejos sectoriales (en particular, industria automotriz y agroindustria), finanzas y banca, tecnología, comercio, política económica ante las transnacionales y patrones de desarrollo. El Centro es una organización internacional, independiente y sin fines de lucro. En 1983 trasladará su sede a Buenos Aires, desde donde mantendrá su perspectiva de trabajo regional.

Libros del Centro de Economía Transnacional*

Constantino V. Vaitsos: *Crisis en la cooperación económica regional: la integración entre países subdesarrollados*. México, 1978 (132 pp.).

Xabier Gorostiaga: *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*. México, 1978 (149 pp.).

Raúl Trajtenberg: *Transnacionalización y fuerza de trabajo en la periferia: tendencias recientes en la internacionalización de la producción*. México, 1978 (59 pp.).

Juan Somavía, Raúl Trajtenberg y Juan Gabriel Valdés (compiladores): *Movimiento sindical y empresas transnacionales*. Coedición con la Editorial Nueva Imagen, México, 1979 (488 pp.).

Francisco de Oliveira y María Angélica Travolo Popoutchi: *Transnacionales en América Latina: el complejo automotor en Brasil*. Coedición con la Editorial Nueva Imagen, México, 1979 (272 pp.).

David Barkin y Blanca Suárez San Román: *El complejo de granos en México*. Coedición con el Centro de Ecodesarrollo, México, 1980 (238 pp.).

* Los libros publicados entre 1977 y 1982 fueron realizados por la División de Estudios Económicos del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), cuyo programa de trabajo continúa el Centro de Economía Transnacional.

Fernando González Vigil, Carlos Parodi Zevallos y Fabián Tume Torres: *Alimentos y transnacionales*. Coedición con DESCO. Lima, 1980 (286 pp.).

Raúl Vigorito, Diego Portales, Juan Herrera y Juan Morales: *Transnacionalización de la economía chilena*. Coedición con VECTOR, Santiago de Chile, 1980 (207 pp.).

Edgardo Lifschitz: *Bibliografía analítica sobre empresas transnacionales-Analytical Bibliography on Transnational Corporations*. Edición bilingüe, México, 1980 (608 pp.).

Ruth Rama y Raúl Vigorito: *Transnacionales en América Latina: el complejo de frutas y legumbres en México*. Coedición con la Editorial Nueva Imagen, México, 1980 (344 pp.).

Juan V. Sourrouille: *Transnacionales en América Latina: el complejo automotor en Argentina*. Coedición con la Editorial Nueva Imagen, México, 1980 (242 pp.).

Jaime Estévez y Samuel Lichtensztejn (compiladores): *Nueva fase del capital financiero: elementos teóricos y experiencias en América Latina*. Coedición con el CEESTEM y la Editorial Nueva Imagen, México, 1981 (390 pp.).

Jorge A. Sabato y Michael Mackenzie: *La producción de tecnología: autónoma o transnacional*. Coedición con la Editorial Nueva Imagen, México, 1982 (296 pp.).

Esta obra se terminó de imprimir en agosto de 1983,
en los talleres de LITOGRAFICA INGRAMEX, S.A.
Centeno 162, Col. Granjas Esmeralda,
México 13, D.F.

El proceso de industrialización latinoamericano se proyecta sobre el telón de fondo de las transformaciones que experimenta la estructura productiva de los países avanzados, capitalistas y socialistas, y de los países del sudeste asiático, que comparten con los de América Latina el carácter de "industrialización tardía". La corriente neoliberal enfrenta las evidentes insuficiencias de la industrialización latinoamericana sobre la base del simple expediente de cuestionar su existencia. El análisis crítico de esta corriente y las enseñanzas que fluyen de la experiencia regional e internacional constituyen la fuente central de inspiración de las reflexiones que el autor formula sobre la necesidad y contenido de una "nueva industrialización" en América Latina.

EDITORIAL NUEVA IMAGEN