

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.569
6 de abril de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



INTEGRACION E INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA:
MAS ALLA DEL AJUSTE */

*/ Este documento fue preparado por el señor Oscar Muñoz G., Consultor del Proyecto de Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

87-4-390

100

100

100

100

100

100

100

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL BALANCE DE LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA Y LA CRISIS ECONOMICA	
1. Introducción	1
2. Necesidad de un nuevo enfoque	4
3. Logros e insuficiencias de la industrialización latinoamericana	6
4. Replanteamiento de la industrialización	14
II. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESCENARIO INTERNACIONAL	
1. Introducción	18
2. El crecimiento sostenido de postguerra	18
3. Cambios en los circuitos comerciales y presencia este asiático	19
4. La industrialización del este asiático	21
5. Deterioro del patrón de industrialización de los países avanzados	30
6. Aumento de las restricciones al comercio	33
7. Escenario probable de los próximos años y perspectivas para América Latina	35
III. ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS Y AJUSTE SECTORIALES	
1. Introducción	40
2. Textiles y vestuarios	42
3. Industria del acero	45
4. Industria automotriz	48
5. Industria electrónica de consumo	53

6. Industria electrónica de avanzada	55
7. Astilleros	59
IV. ARTICULACION DE LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA CON EL CRECIMIENTO EXPORTADOR	
1. Introducción	60
2. La factibilidad de un escenario futuro dinámico de exportaciones de manufacturas	61
3. Características recientes del comercio de manufacturas de países en desarrollo	63
4. Panorama global del comercio de manufacturas en América Latina	67
5. Los ejes del comercio de manufacturas	71
6. Efectos potenciales del liderazgo de Brasil	75
V. NECESIDAD DE RENOVAR LAS ESTRATEGIAS DE INDUSTRIALIZACION	
1. Introducción	79
2. Rol de la integración y cooperación regionales	80
3. Las estructuras productivas	83
4. Rol del Estado y de la empresa privada	87
5. Políticas económicas y concertación social	94
ANEXOS	98
NOTAS	109

I. EL BALANCE DE LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA Y LA CRISIS ECONOMICA

1. Introducción

Las dificultades financieras que están experimentando los países de América Latina, derivadas de la transferencia masiva de recursos reales al exterior, han generado dos tipos de reacciones. Por una parte, hay quienes creen que esas transferencias corresponden a un costo necesario e inevitable, que se justifica por el deterioro que experimentaron las condiciones de la economía internacional a partir de 1981 y por el alto nivel de endeudamiento al cual habían llegado la mayoría de los países de la región. En relación al valor de las exportaciones y del producto geográfico bruto, la deuda alcanzó a niveles que afectaron sensiblemente la imagen de solvencia de los países, induciendo a la banca privada extranjera a disminuir drásticamente el crédito.

En esta visión, la estrategia seguida hasta ahora por las instituciones financieras internacionales es la única que puede conducir a una recuperación de la imagen de solvencia de los países deudores y a una reanudación de los créditos voluntarios de la banca extranjera. El mejoramiento de algunos indicadores de la economía internacional, como la baja en las tasas de intereses, de los precios del petróleo y la depreciación del dólar, estarían contribuyendo a afianzar aún más esta recuperación financiera de los países. En todo caso, no se escapa que en lo fundamental esta estrategia supone una recuperación del crecimiento de los países industriales, factor fundamental para la dinamización de las exportaciones latinoamericanas y para un eventual mejoramiento de los términos de intercambio.

Sin embargo, las expectativas de la mayoría de los observadores internacionales son pesimistas al respecto. Por otra parte, hasta ahora la banca extranjera no se ha manifestado proclive a aumentar su exposición financiera en los países deudores al ritmo que sería requerido. Por el contrario, las tendencias recientes muestran su disposición a reducir esa exposición y a reorientar el crédito hacia los propios países industriales.

Hay abundantes razones que justifican este escepticismo, la crítica al enfoque anterior y el surgimiento de un segundo tipo de reacción. En efecto, el costo que se ha impuesto a los países latinoamericanos, considerados desde distintos ángulos, es extraordinariamente alto. En primer lugar, ha habido una pérdida de bienestar que se puede medir por la caída del producto y del

ingreso per cápita. En 1985, aquél era 9% más bajo que en 1980, pero si se le agrega el efecto del deterioro de los términos de intercambio, la caída era de 14% $\frac{1}{2}$. No se habían experimentado pérdidas de bienestar tan intensas desde la gran depresión de los años 30.

En segundo lugar, este ajuste de carácter recesivo ha afectado muy negativamente la formación de capital. En relación al Producto Geográfico Bruto (PGB) ésta había alcanzado a 23.3%, en el período 1977-82, pero ha descendido bruscamente a 17.5%, en 1983-85. No se trata de una disminución del esfuerzo de ahorro interno, el cual luego de caer levemente en 1981-82, se ha recuperado para alcanzar en 1984 el mismo nivel de 1980, equivalente a 23.1%. La diferencia entre la tasa de inversión y la tasa de ahorro interno se explica por la necesidad de remesar al exterior una parte del ahorro, en pago por los intereses de la deuda externa y por el efecto del deterioro de los términos de intercambio $\frac{2}{3}$.

El ajuste recesivo ha conducido a las economías latinoamericanas al estancamiento, después de varias décadas de crecimiento sostenido a un ritmo de entre 5% y 6% anual. Este estancamiento se verifica a partir de 1981, seguido por dos años de disminución absoluta del producto geográfico y una débil recuperación en 1984-85. Esta situación de las economías obedece fundamentalmente a las políticas económicas recesivas que se han aplicado, como resultado de los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con la banca extranjera para renegociar los pagos de la deuda. La restricción de la demanda agregada a partir de 1982 condujo a un espectacular ajuste de las importaciones, las cuales, en valores corrientes, eran 40% más bajo en 1985 que en 1981. La fuerte caída de las importaciones hizo posible la generación de un superávit en la cuenta corriente no financiera, es decir, de un ahorro interno de recursos reales, que ha permitido financiar una buena parte de los intereses.

Lo grave de este tipo de ajuste es que al afectar la tasa de formación de capital, está erosionando las posibilidades de crecimiento futuro de las economías. Ello es así porque la capacidad productiva se expande mucho más lentamente y, en condiciones de un ajuste recesivo, se deterioran las expectativas de los inversionistas, especialmente del sector privado. Es innecesario enfatizar que estos efectos perjudican incluso las posibilidades futuras de pago de la deuda, por cuanto en definitiva éstas dependen crucialmente del crecimiento futuro de los ingresos y de la producción. A la larga, la única manera de generar los excedentes necesarios para cubrir los compromisos financieros con el exterior es mediante el desarrollo de la capacidad productiva. En particular, la de los sectores que

pueden producir bienes que se transen con el exterior, es decir exportables, y aquellos que sustituyan importaciones.

Un clima de fatiga financiera prevalece en América Latina. La deuda externa tiene una contrapartida en el endeudamiento interno de los agentes productivos, de las familias y de las instituciones públicas. Este endeudamiento sobrepasa la capacidad real de pago de los agentes. Sin perjuicio de reconocer que hubo responsabilidades compartidas en la creación de las condiciones de endeudamiento a fines de los años 70, tanto por parte de los deudores como de los prestamistas, es un hecho reconocido que el intento de reducir la deuda de América Latina en el más breve plazo --mediante la disminución de los nuevos créditos, y de imponer condiciones macroeconómicas muy restrictivas-- no está contribuyendo a la solución del problema. El ajuste recesivo no es un camino de salida para la actual encrucijada. Por lo demás, la experiencia histórica demuestra que los países en desarrollo deben pasar por un largo ciclo durante el cual los esfuerzos internos de ahorro deben ser complementados con el ahorro externo, a fin de asegurar tasas más altas de inversión y de crecimiento. Sólo en etapas más maduras del desarrollo y cuando los niveles de ingreso llegan a ser más altos, resulta posible revertir esa tendencia y generar excedentes internos a las necesidades de inversión, los cuales permiten reducir los niveles de deuda externa.

A América Latina se le está imponiendo prematuramente un enfoque que corresponde a etapas más maduras. Pero no es porque la región haya alcanzado un nivel aceptable de formación de capital. Ello abedece a que impera una ideología económica que privilegia los aspectos financieros por sobre los reales y que confía en que el logro de algunos índices de solvencia garantiza mejor el crecimiento que las bases reales de desarrollo. Sin embargo, aquí se observa una gran paradoja. En tanto se le exige esta forma de ajuste a América Latina y se preconiza el fomento de las exportaciones a fin de reducir los costos inmediatos, se ignora que en los países industriales tienden a imponerse nuevas restricciones al comercio y sobre todo a aquél que proviene de los países en desarrollo. Pueden entenderse estas presiones, por cuanto el lento crecimiento de los países industriales también les ha creado condiciones sociales difíciles, especialmente en las regiones y sectores que se han visto más afectados por las caídas de la inversión. Pero ciertamente no es coherente con esa realidad la propuesta de que los países deudores intensifiquen sus esfuerzos exportadores hacia los países industriales. Sin mencionar el hecho de que si todos los deudores actúan del mismo modo el resultado será una competencia acrecentada, en detrimento de los precios de los productos exportados.

2. Necesidad de un nuevo enfoque

Es imprescindible replantear los términos del problema. En el orden del desarrollo económico y social América Latina necesita asumir, en el plazo inmediato, dos grandes tareas: la primera, de carácter financiero, es encontrar las fórmulas que permitan una reducción sustantiva de las transferencias de recursos al exterior que, como ya se dijo, están absorbiendo una proporción demasiado elevada del ahorro interno. Idealmente, se precisaría el restablecimiento de las condiciones anteriores, en que el exterior le aportaba recursos reales, complementando su nivel de ahorro y facilitando un nivel más alto de formación de capital.

La segunda tarea es reencauzar las energías sociales y políticas en la dirección de un desarrollo a largo plazo. Aunque el logro de este objetivo permitiría enfrentar en mejor forma los compromisos financieros a largo plazo, su justificación central es que en la región todavía existen enormes necesidades insatisfechas, que se han agravado en los últimos años. Hay que agregar, además, que están en marcha transformaciones profundas en el campo tecnológico y productivo, de las cuales la región no podría quedar al margen. En el orden de las necesidades básicas todavía existen amplios segmentos de las sociedades latinoamericanas que no tienen acceso a los bienes y servicios más elementales para la subsistencia. Los niveles de desempleo y subempleos se han intensificado, creando un vasto potencial de fuerza de trabajo no utilizada, con la consiguiente frustración de millones de jóvenes y adultos. Estas situaciones agudizan las tensiones sociales y políticas, y estimulan a grupos que sólo creen en las soluciones violentas y de fuerza. Por otra parte, en el orden tecnológico, las últimas décadas del siglo muestran transformaciones espectaculares originadas en los avances de la informática, la ingeniería genética y la bioquímica. Mientras los países más avanzados --y aun algunos países en desarrollo-- se preparan para la utilización productiva de estos avances, que están revolucionando el concepto de las ventajas comparativas y de la división internacional del trabajo, la mayoría de las naciones de América Latina corren el riesgo de quedarse rezagadas en este esfuerzo de creatividad e imaginación, confundidas en las tareas inmediatas de la reordenación financiera.

Dicho en otras palabras, de lo que se trata en la actual coyuntura económica y política de América Latina es de replantear la necesidad de la industrialización como camino para el desarrollo. Este es un tema antiguo en la región, que revive las situaciones enfrentadas en otras épocas, en particular, durante la gran crisis de los años 30. Como es sabido, ese también fue un período muy difícil para las economías latinoamericanas, caracterizadas por unas estructuras productivas muy poco diversificadas y articuladas en torno a los sectores primarios.

Como hoy, la región también se vió profundamente afectada tanto por el deterioro de los términos de intercambio, como por la caída de los volúmenes de exportaciones y la brusca reducción del financiamiento externo. Un gran número de países no tuvieron más alternativa que suspender los pagos de la deuda externa y arbitrar medidas para restringir fuertemente las importaciones al nivel que permitía la menguada capacidad para importar. Se crearon así las condiciones propicias para impulsar el desarrollo de la producción industrial, sustituyendo muchas de esas importaciones y diversificando la base productiva de las economías.

Este impulso fue nuevamente renovado cuando, a raíz de la segunda guerra mundial, se vio interrumpido el abastecimiento normal de productos importados. Comenzó a gestarse una nueva visión del desarrollo latinoamericano, que enfatizó la necesidad de construir una base más autónoma de desarrollo, menos vulnerable a las condiciones externas y que abriera mejores oportunidades para la creación de empleos y para la absorción del progreso técnico.

Sin duda hoy las condiciones son muy diferentes de las que se vivieron en esas décadas, sobre todo durante los años 30 y 40. En primer lugar, la deuda externa es de distinta naturaleza a la de entonces. La actual es una deuda adquirida a través del crédito bancario y no mediante títulos financieros de ahorrantes individuales. Los acreedores están mucho más concentrados y han sabido actuar concertadamente para enfrentar a los deudores. Además, la banca extranjera dispone de otros mecanismos que le dan poder de negociación. Entre ellos, la posibilidad de restringir el crédito de corto plazo, tan esencial para las operaciones de comercio exterior.

En segundo lugar, las economías están hoy mucho más internacionalizadas. Las comunicaciones son fáciles y fluidas y la tecnología requiere tales grados de especialización industrial, que no es concebible un desarrollo productivo intenso sin un intercambio comercial muy activo, como lo demuestra la experiencia de los países avanzados. Por lo tanto, para los países en desarrollo no es fácil restringir discrecionalmente las importaciones por un tiempo prolongado sin afectar los niveles de producción industrial que requieren de bienes intermedios y bienes de capital importados. Las demandas de los consumidores también se han diversificado y no se acepta fácilmente la restricción del consumo de muchos bienes que hasta un tiempo podían estimarse prescindibles, pero que en la actualidad consideran necesarios hasta los sectores de más bajos ingresos.

En tercer lugar, no puede desconocerse que el inmenso conglomerado que forma el Tercer Mundo se ha hecho más

heterogéneo. En las últimas décadas, las naciones en desarrollo se han diferenciado entre sí. Ha surgido un dinámico núcleo de países que ha hecho avances muy importantes en el desarrollo industrial y aun en la exportación de manufacturas a los mercados internacionales. La mayoría son del este asiático, que bajo el liderato japonés han asumido una vigorosa ideología desarrollista y pragmática, que les ha permitido alcanzar resultados espectaculares. Algunos países de América Latina, como Brasil y México, también han participado en este proceso. Por otra parte, un gran número de países permanece sumido en la pobreza, e incluso muchos han sufrido deterioros notables de las condiciones de vida de sus habitantes, como es el caso de la mayoría de los africanos y probablemente de algunos latinoamericanos. Pero la mayor parte de los países de la región se ha mantenido a un nivel intermedio de desarrollo, progresando a un ritmo sostenido aunque más lentamente que aquellos del primer grupo.

Esto genera un desafío para la mayoría de los países de la región. Si se trata de evitar que se cree un brecha, ahora con los países del este asiático, no pueden permanecer en el estancamiento por mucho tiempo más. Hay una competencia intensificada por los mercados internacionales, pero esa competencia se está ganando en función de la capacidad de absorción de la tecnología moderna y del crecimiento de la productividad. El aprendizaje tecnológico no puede improvisarse ni se logra a corto plazo. Es el fruto de procesos a largo plazo, de estrategias definidas con objetivos claros, y esfuerzos mancomunados entre los distintos agentes productivos y el Estado.

Estas consideraciones llevan a la conclusión de que si bien se requiere recuperar la idea de la industrialización, tan criticada durante los últimos años, su contenido y orientación no pueden ser los mismos que se adoptaron hace medio siglo. Las condiciones son diferentes, hay nuevos desafíos y las propias transformaciones que se alcanzaron en el pasado deben ser incorporadas, a fin de formular estrategias adecuadas a los últimos años del siglo XX. Por otra parte, y no es poco importante, las condiciones de los países de la región difieren considerablemente entre sí. Esto hace probable que deberán plantearse diferentes estrategias de industrialización, atendiendo al tamaño de los países, grados de desarrollo industrial alcanzados, estructuras productivas, y necesidades sociales básicas, entre otras características.

3. Logros e insuficiencias de la industrialización latinoamericana

En el replanteamiento de una estrategia de industrialización parece pertinente asumir los resultados alcanzados en el pasado. Ellos muestran diversos logros, como también insuficiencias.

Igualmente, difieren entre los países, tanto porque tuvieron lugar con distintas secuencias temporales, como por sus formas de inserción en la economía internacional, sus estructuras productivas y las condiciones sociopolíticas de desarrollo. No obstante, es válido recoger lo que ha sido la experiencia general de la región y que, de una manera u otra, ha caracterizado las experiencias nacionales individuales.

Diversos logros merecen destacarse. En primer lugar, por varias décadas la industrialización efectivamente se constituyó en un factor de arrastre en el crecimiento de las economías globales latinoamericanas. Entre 1950-65, la tasa media de crecimiento anual del producto industrial fue de 6.4%, mientras que la del producto geográfico bruto llegó al 5.3%. En el período siguiente, hasta 1973, el producto industrial creció más aceleradamente, al 8% anual, mientras que el PGB lo hizo al 6.5%. Es decir, a lo largo de todo este período el sector industrial creció más dinámicamente que el resto de los sectores, facilitando la expansión general del sistema productivo. A partir del primer shock petrolero esta relación se invirtió, ya que el dinamismo industrial se atenuó a un 5.3%, entre 1973-80, en tanto que el PGB creció al 5.5%. En los años 80, mientras las economías han estado estacionarias, el sector industrial ha experimentado un retroceso productivo. Se desprende, por lo tanto, que una recuperación del dinamismo general de las economías requiere que el sector industrial reasuma su papel de liderato en el desarrollo.

El crecimiento del sector industrial en las décadas pasadas le permitió incrementar su importancia en la economía. El grado de industrialización aumentó de 18% a 24%, entre 1950 y 1980. Esta última cifra es similar a la que tenían los países industriales en 1983 ^{3/}, aunque debe hacerse la salvedad de que mientras en América Latina el grado de industrialización iba en aumento, en los países industriales ya estaba en reducción, después que en 1965 alcanzara a 29%. Es éste un resultado del mayor dinamismo de los servicios una vez que se obtiene un alto nivel de ingreso. Una vez más puede afirmarse, entonces, que las características de la recesión económica que afecta a América Latina desde 1982 y que también se está manifestando en una caída del grado de industrialización, aquí revisten una connotación traumática más que de progreso económico.

Un segundo efecto importante del desarrollo industrial ha sido el crecimiento del empleo. Contra lo que tiende a sostenerse a menudo, la expansión de las oportunidades de trabajo derivadas de la industrialización no ha sido despreciable. En el período 1950-80, la tasa de crecimiento anual del empleo industrial llegó a ser de 3.4% --para 14 países-- y de 3.8% si se excluye a Argentina, país que tiene alta ponderación pero bajo

crecimiento de la población activa 4/. Este ritmo de expansión fue más intenso que el total de la población económicamente activa (PEA), por lo cual la participación industrial en la PEA total aumentó de 14%, en 1950, a 18% en 1980. Puede afirmarse, en consecuencia, que la industrialización respondió a las expectativas respecto al incremento de las oportunidades de trabajo.

Sin embargo, prevalece la opinión contraria, es decir, que ha habido una frustración de tales expectativas. Lo que ocurre es que los procesos de urbanización han sido especialmente intensos en América Latina y ello ha acarreado que la oferta de trabajo urbano se haya expandido a tasas inusualmente altas. De aquí que el empleo industrial, si se lo compara con la población económicamente activa no agrícola, haya disminuido su participación desde 32%, en 1950, a 28%, en 1980. La contrapartida de esta tendencia ha sido el aumento de la proporción de trabajadores en los servicios, muchos de los cuales son de baja productividad y remuneraciones.

En todo caso, un hecho relevante es que la importancia de la industria manufacturera en la creación de empleo no se puede medir sólo por su absorción directa de trabajo. Como la industria tiene la característica de articular el conjunto de los sectores productivos, por sus demandas intermedias de bienes provenientes de otros sectores, los estímulos a la creación de empleos son mayores que los que aparecen como efectos directos. Se ha estimado, utilizando matrices de insumo/producto, que por cada empleo generado en el sector industrial, para un promedio de varios países de la región, alrededor de 1970 se creaban casi dos empleos más en otras actividades.^{5/} Este multiplicador del empleo industrial era más alto en un país de mayor integración industrial, como Brasil, que en uno con un grado de industrialización más bajo, como Guatemala.

Los comentarios anteriores no deben interpretarse en el sentido de minimizar la importancia del problema del empleo, que sobre todo en los últimos años ha llegado a ser alarmante. Más bien ellos apuntan a identificar mejor la naturaleza del problema, localizado en las altas tasas de migraciones rural-urbanas, más que en una falta de respuesta del sector industrial. Por cierto, el problema realza la necesidad de definir políticas industriales que maximicen la contribución de este sector a la generación de empleos.

El sector industrial ha contribuido al proceso de desarrollo latinoamericano en una tercera dimensión. Se trata de la vieja aspiración de reducir la vulnerabilidad externa y diversificar la estructura exportadora. Desde este punto de vista, el período de los años 60 marcó un viraje profundo en el desarrollo del

comercio internacional de la región. Entre 1955 y 1962, las exportaciones de manufacturas se habían expandido lentamente, a un ritmo acumulativo anual de 2.7%, cifra inferior al crecimiento de las importaciones de manufacturas, con lo cual la región se estaba haciendo aún más dependiente del exterior en estos bienes. Pero entre 1962-73 crecieron a la espectacular tasa de 20.2% anual, comparada con 4.4% para las importaciones de manufacturas 5/. En parte, este vuelco se explica por la favorable coyuntura de la economía mundial, que durante esos años tuvo su período más dinámico desde la segunda guerra mundial. Con todo, incidieron también las rectificaciones de políticas económicas y comerciales emprendidas por varios países de la región, con el objetivo de reducir o eliminar los sesgos en contra de las exportaciones no tradicionales que se habían creado en las políticas de postcrisis.

Especial relieve cobran en este aspecto los esfuerzos de integración regional, desarrollados bajo diversos esquemas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCC), el Pacto Andino y la Comunidad de Caribe (CARICOM). Estos esquemas hicieron posible un importante aumento del comercio recíproco, como proporción del comercio total latinoamericano. Esa proporción aumentó de 10%, en 1962-64, a 13%, en 1968-70, y a 14%, en 1978-80 7/. Pero de mayor relevancia es el papel de las manufacturas en ese aumento del comercio recíproco. Esta relación tuvo un incremento de 13%, en 1960, a 39%, en 1970, y a 44%, en 1980 8/. Esto demuestra que los esfuerzos integracionistas, cualesquiera hayan sido sus insuficiencias, constituyeron un espacio muy importante para el desarrollo industrial latinoamericano y, en particular, para el crecimiento de las exportaciones.

Desde el punto de vista del contenido de la producción industrial, es positivo el esfuerzo de sustitución de importaciones de bienes de capital. En relación a la inversión geográfica bruta, los bienes de capital importados eran 28% en 1950, pero en 1973 esa proporción había descendido a 15% 9/. Con posterioridad ha habido una recuperación parcial del componente importado de la inversión, en parte debido al fuerte crecimiento de las importaciones durante los años 70 --impulsado por el intenso flujo de créditos-- y en parte debido a la mayor complejidad de las estructuras productivas, especialmente en los países más grandes de la región.

Un aspecto relacionado con lo anterior se refiere al desarrollo tecnológico que ha acompañado a la industrialización en algunos países, como Brasil, México y Argentina. Allí se ha llevado a cabo un desarrollo de la infraestructura para la transferencia y la adaptación de tecnologías, la cual ha permitido que incluso hayan iniciado la exportación de plantas

industriales y de tecnologías adaptadas localmente a otros países de la región. Es esta un área de gran potencial para los esfuerzos futuros de integración.

Junto a los logros que se han mencionado, no podrían ignorarse las insuficiencias de que ha adolecido el proceso. Su reconocimiento es pertinente en el debate sobre las nuevas estrategias de industrialización. Ellas se originan en algunas causas que están enraizadas en las estructuras de las economías y que vienen de muy antiguo; otras se relacionan con el contenido de algunas políticas de desarrollo; en tanto que también existen factores que han derivado de tendencias de la economía mundial, que no han sido adecuadamente abordados por las estrategias internas.

Un repaso sumario de las primeras muestran que, en lo fundamental, la industrialización no ha logrado reducir sustantivamente la vulnerabilidad latinoamericana frente al exterior. Las economías siguen siendo excesivamente dependientes en sus estructuras comerciales, tecnológicas y, más recientemente, financieras. En cierto modo, el dinamismo del crecimiento económico sigue muy sujeto a la evolución de la economía internacional. Quizás esto se ha agravado, porque ahora se trata de un aparato productivo diversificado y más complejo que el de hace 50 años, que depende crucialmente de la situación de la balanza de pagos y de la capacidad para importar. La estructura del comercio exterior latinoamericano sigue caracterizada por una fuerte asimetría, de la cual la CEPAL ha dado cuenta en numerosos informes. Se trata de que, a mediados de la década pasada, todavía, prevalecía una gran desigualdad en la estructura de las importaciones y exportaciones. Mientras la incidencia de las manufacturas en las primeras era de 78%, excluidos los combustibles, en las exportaciones llegaba sólo a 22%, también excluidos los combustibles 10/. Esto significa que en relación con las importaciones, en 1975 las exportaciones de manufacturas representaban una proporción cercana a 19%. Ciertamente muy superior al 6% de 1955, pero todavía excesivamente baja y que denota la persistencia del contenido primario de las exportaciones.

La alta concentración de exportaciones primarias es un factor de inestabilidad, que en los años 70 llegó a ser intenso. En ese período, la variación porcentual anual en promedio de los precios de exportación de América Latina fue de 14%, comparada con 5% durante los años 60 11/.

Por otra parte, el alto contenido de manufacturas en las importaciones totales, unido al factor anterior, mantiene vigente la antigua preocupación por el deterioro de los términos de intercambio, que en las décadas de los 70 y 80 ha cobrado nueva

actualidad. En 1985, la relación de precios de intercambio estaba 34% por debajo del nivel de 1970 para los países no petroleros, y 43% bajo el nivel de 1950. Para los países exportadores netos de petróleo la situación, por cierto, es muy distinta, aunque también han sufrido pérdidas en relación a 1980.

Un segundo aspecto de inquietud con respecto a la experiencia pasada es la persistencia de algunas desigualdades regionales en la obtención de los beneficios del desarrollo industrial. El crecimiento del producto industrial se ha concentrado en los países grandes de la región. Estos ya contribuían con 73% del producto industrial regional en 1950, cifra que se ha expandido al 78% a fines de los años 70 12/. Esta evolución se ve muy influida por la experiencia de Brasil, que ha sobrepasado en dinamismo al resto de los países durante el período. Ese crecimiento relativo de los países grandes ha sido a costa principalmente de los países medianos, con la excepción de Venezuela. Los países pequeños han mantenido su baja participación en el producto industrial de la región.

Otra proyección de ese mismo fenómeno es el desarrollo de la capacidad exportadora que, en cierto modo, es un índice del aumento de competitividad del sistema industrial. El notable crecimiento de las exportaciones de manufacturas, al cual se hacía referencia con anterioridad, es un fenómeno fuertemente concentrado en los países grandes. Estos aumentaron su contribución a las exportaciones de manufacturas regionales de 58%, en 1965, a 70%, en 1977, mejoramiento logrado tanto a expensas de los países medianos como pequeños 13/. El resultado es sintomático también del mayor esfuerzo de aprendizaje tecnológico realizado por los países grandes, al cual ya se aludió.

En tercer lugar se encuentra el fenómeno de la creciente presencia de las empresas transnacionales en la industria latinoamericana. Este es un tema polémico y que ha suscitado intensas controversias, siendo incluso motivo del alejamiento de Chile del Acuerdo de Cartagena, a mediados de los años 70. La transnacionalización ha pasado a ser un fenómeno de carácter mundial y del cual ningún país puede eximirse. Tiene ventajas que son evidentes, en especial cuando los países desean desarrollar sectores industriales específicos en los que la participación de empresas transnacionales es inevitable. Pero también existen costos de esa participación, que pueden provocar severas distorsiones en las estructuras económicas, de no mediar una política clara en torno a los objetivos que se persiguen a largo plazo.

Contra algunas opiniones prevalecientes, las inversiones transnacionales no se han orientado preferentemente hacia los

países en desarrollo. En relación a las inversiones de origen norteamericano, la participación de los países en desarrollo disminuyó de 48%, en 1950, a 25%, en 1979. El destino predilecto han sido los propios países industriales, lo cual se explica por la creciente integración comercial y productiva de esas economías, el aumento de la especialización industrial, y las diferencias en los costos de producción que todavía eran importantes hasta la década pasada. América Latina ha visto reducida su participación de 41%, en 1950, a 19%, en 1979 14/. Mirado desde el punto de vista de la estructura de los flujos financieros netos provenientes del exterior, la inversión directa ha disminuido su importancia desde 25%, para 1961-65, a 16%, en 1976-78 15/. Por cierto, en parte este resultado refleja el fuerte crecimiento del crédito bancario extranjero. Como puede presumirse, una alta proporción de la inversión directa extranjera se localiza en los países más grandes de la región.

A pesar de esta importancia decreciente, desde un punto de vista cualitativo el capital extranjero se ha localizado en los sectores que tienen mayor potencial de crecimiento, como el metalmeccánico, electrónico, material de transporte y productos químicos. Por lo tanto, su importancia estratégica es mayor de lo que reflejan las cifras. Ello vale especialmente en lo que se refiere a la transferencia de tecnologías, pues, por las razones mencionadas, pasan por la intermediación de las filiales transnacionales. Aparte de que esto tiene incidencia en los costos que se pagan por la tecnología, se va produciendo un condicionamiento de las estructuras productivas y de consumo a esas tecnologías importadas directamente por las empresas transnacionales. Aquí reside uno de los motivos de mayor preocupación, por las distorsiones que se pueden producir en los objetivos del desarrollo a más largo plazo.

En otros planos también se detectaron insuficiencias. Desde el punto de vista de los equilibrios sectoriales, tempranamente se manifestó el atraso del desarrollo agrícola en relación al industrial. Este desajuste contribuyó a acrecentar las dificultades de balanza de pagos, por la necesidad de complementar la oferta interna con importaciones agropecuarias, si se quería evitar aumentos de precios de bienes que tienen gran incidencia en las canastas de consumo de los trabajadores y sectores de bajos ingresos. Ello obligó a distraer divisas que eran necesarias para la importación de bienes de capital y bienes intermedios destinados a la industria. Además, el atraso agrícola ha tenido alta gravitación en la lenta incorporación del campesinado al consumo de bienes manufacturados, disminuyendo el potencial de crecimiento de la demanda interna de manufacturas.

Esa misma lentitud del incremento de la demanda interna, en condiciones que los mercados externos y las políticas económicas

no favorecerían el crecimiento de las exportaciones en las primeras etapas del período de postguerra, estimuló una diversificación excesiva de la producción industrial, ya que las empresas buscaban su desenvolvimiento mediante la expansión a nuevas líneas de producción. Este estilo de desarrollo ha limitado las posibilidades de aprovechar más plenamente las economías de escala propias de la actividad industrial y, por ende, de producir en condiciones de mayor eficiencia y competitividad.

Como una manera de enfrentar ese tipo de problemas, desde temprano la CEPAL propició la formación de un mercado común latinoamericano. Se trataba de evitar el desarrollo industrial en compartimentos estancos, y así se expresó en los primeros documentos de la institución. Como se indicó antes, diversos esquemas integracionistas se impulsaron durante los años 60 y gracias a ellos se alcanzaron algunos resultados importantes en la diversificación de las estructuras comerciales. Sin embargo, estos esfuerzos de integración no han sido sostenidos y los progresos iniciales fueron seguidos por estancamientos posteriores. Especial importancia ha tenido la falta de voluntad política para cumplir las metas que los mismos gobiernos se propusieron inicialmente. Ha habido sucesivas postergaciones de las metas de desgravación arancelaria. A menudo han podido más los intereses creados, muy legítimos por cierto, pero que han afectado la voluntad integracionista. Tampoco se han alcanzado las armonizaciones de políticas económicas, especialmente en los campos cambiario, tributario y comercial. El tratamiento de la inversión extranjera ha sido motivo también de discrepancias. Pero, en definitiva, no cabe duda que la pérdida de la vocación industrializadora, que comenzó a manifestarse en la década de los 70, ha sido una razón poderosa y determinante de esas disposiciones menos favorables para continuar adelante con los esquemas de integración.

Este último aspecto es de especial importancia y merece un comentario adicional. Muchas de las insuficiencias señaladas habían sido detectadas desde temprano y dieron origen a importantes debates acerca de las rectificaciones que debían introducirse en las estrategias de industrialización. Estos debates se inspiraron en diversos enfoques acerca de lo que debía ser un adecuado proceso de industrialización.

Desde un punto de vista ortodoxo, se propiciaba la eliminación de muchas distorsiones de los sistemas de precios y del funcionamiento de los mercados, las cuales, se argumentaba, podrían atribuirse principalmente al carácter dirigista de las políticas económicas. Desde una perspectiva más radical, se enfatizó el carácter dependiente de la industrialización latinoamericana, especialmente a partir de los años 60, cuando la

presencia de las empresas transnacionales comenzó a hacerse más evidente en algunos países, con los efectos señalados antes. Por su parte, el pensamiento más ligado al enfoque estructuralista y a las ideas de la CEPAL, privilegió la necesidad de introducir reformas en las estructuras socioeconómicas de los países, las cuales eran determinantes de las extremas desigualdades en la distribución del ingreso y, por lo tanto, de las dinámicas del desarrollo; al mismo tiempo que se insistió en la necesidad de introducir mayor eficiencia en el proceso de desarrollo, para lo cual se veía como indispensable la apertura de los mercados en el marco de la integración regional.

Sin embargo, en ninguno de estos enfoques se insinuaba la idea de que debía abandonarse la industrialización como objetivo central de las estrategias de desarrollo. Los énfasis estaban en las correcciones, mas no en el abandono de la estrategia. Pero el escenario de los años 70 y el auge de las políticas neoliberales, así como del monetarismo que emergió al amparo de la gran expansión de la liquidez internacional, condujo a un vuelco en los enfoques hacia el proceso de industrialización, debilitando la voluntad industrialista de las décadas anteriores, cuando no inhibiéndola en forma mucho más radical, como ocurrió en los países del cono sur.

4. Replanteamiento de la industrialización

Hay abundantes razones que fundamentan la necesidad de replantear la idea de la industrialización latinoamericana, como eje central y articulador de un renovado proceso de desarrollo. Es pertinente recordar el papel que le cupo a la CEPAL en el pasado en la fundamentación de las estrategias de industrialización y en la formulación de un marco teórico, como el modelo centroperiferia, basado en el cual se analizaron las alternativas de desarrollo que se le presentaban a la región a partir de la gran crisis mundial y de las rearticulaciones que siguieron a la segunda guerra mundial.

No es del caso repetir aquí esos análisis, que han llegado a ser bien conocidos y debatidos. Tampoco cabe ignorar las grandes transformaciones que ha experimentado la economía mundial y las propias economías latinoamericanas, como se ha señalado en páginas anteriores. Pero una pregunta es relevante. ¿Perdió vigencia ese marco de análisis, dadas estas transformaciones de los escenarios económicos y sociales?

Los acontecimientos más recientes, sobre todo durante la década de los años 80, sugieren una respuesta negativa a esa interrogante. Quizás hubiera sido distinta la actitud, y más escéptica frente a la posible vigencia de los enfoques originales de la CEPAL, durante los años 70. En especial cuando la oferta

ilimitada de fondos externos hizo creer a muchos que se avecinaba una nueva era en el desarrollo latinoamericano, en el cual desaparecería la tradicional restricción externa y los países podrían integrarse a la economía mundial según las pautas propuestas por la ortodoxia. De acuerdo con este enfoque, los flujos financieros internacionales, en respuesta a diferenciales de rentabilidad del capital y de tasas de interés, deberían asegurar los equilibrios de balanza de pagos frente a desajustes comerciales, si tan sólo se dejara actuar libremente a los precios de mercado, tasas de interés y los desplazamientos de factores productivos y bienes.

Se ha comprobado dolorosamente que tales supuestos eran infundados y que este tipo de enfoques no corresponde a la realidad. América Latina ha emergido más vulnerable que nunca frente a las liberalizaciones financieras. Una vez más se ha repetido la historia de un grave deterioro de los términos de intercambio, hoy reconocido hasta por los más ortodoxos que incluso recurren a este argumento para explicar por qué los problemas actuales no pueden atribuirse a las experiencias de liberalización financiera, sino a factores exógenos incontrolables. Se ignora que los efectos negativos de esos cambios exógenos se magnifican precisamente cuando no existen estructuras productivas internas sólidas y diversificadas, las cuales, por otra parte, no pueden desarrollarse en ausencia de estrategias industrializadoras. El contraste entre las experiencias recientes en Brasil, que ha recuperado su dinamismo y una vigorosa expansión de exportaciones diversificadas en 1985 y 1986, y los países del cono sur, que no logran dinamizar sus economías, es una prueba evidente de lo anterior.

Vuelve a recobrar validez --y quizás mucho más que en décadas anteriores-- el planteamiento original de la CEPAL en cuanto a que prevalece un sistema de relaciones económicas y políticas internacionales que tienden a concentrar los beneficios del progreso técnico en los países centrales. Las preocupaciones en torno a la crisis financiera y a las renegociaciones de la deuda externa han atraído casi toda la atención en los últimos años. Con ello ha tendido a pasar inadvertido el fenómeno de los profundos cambios tecnológicos que están teniendo lugar en los países avanzados. La acumulación del conocimiento científico de varias décadas, durante las cuales algunos países industriales han dedicado enormes recursos a ese objetivo, está dando sus frutos en la actualidad en una verdadera revolución tecnológica en campos como la información y otros de alta tecnología. Los efectos sobre los sistemas económicos, la productividad, el comercio y la formación de capital se prevén de magnitudes insospechadas. Frente a esa situación, América Latina, salvo excepciones, asiste en forma pasiva e incluso menos articulada que en el pasado para absorber tales progresos. Si las actuales

estructuras productivas de la región permanecen anquilosadas y estáticas, es altamente probable que en años venideros se verifique un atraso productivo y tecnológico que acentuará el deterioro relativo de los precios de exportación y afectará muy negativamente las perspectivas de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas. Se configuraría una estructura comercial en que la región seguiría exportando bienes primarios o incluso manufacturados, pero de bajo valor agregado y de alto contenido en recursos naturales, frente a crecientes importaciones de alto valor por su contenido tecnológico avanzado.

Pero también hay algunos elementos diferenciadores de la situación que prevaleció en el período de postguerra. De una parte, existe una mayor diversificación de la hegemonía económica de algunas potencias mundiales. Además, como se anotó más arriba, hay también mayor heterogeneidad entre los países del Tercer Mundo, algunos de los cuales han sido exitosos para incorporarse a las corrientes comerciales más dinámicas, como es el caso de los países del este asiático que han hecho progresos industriales notables. Hace varias décadas estaban en situación mucho más desmedrada que América Latina e incluso debieron sufrir devastaciones territoriales a consecuencia de los conflictos bélicos. Para la región ello representa dificultades adicionales para entrar en la competencia por los mercados mundiales de manufacturas.

De otra parte, los volúmenes de endeudamiento están imponiendo una pesada carga financiera que, incluso bajo condiciones favorables de renegociación a largo plazo, persistirá durante muchos años en el futuro. Esta carga sólo admite una forma de solventarla eficazmente, que es a través de un desarrollo más acelerado. Sólo el crecimiento más rápido de los ingresos es compatible con una asignación de recursos al repago de la deuda, sin afectar considerablemente las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Para que esos ingresos generen a su vez el suficiente poder de compra de las exportaciones, es necesario privilegiar el desarrollo de las actividades productoras destinadas a sustituir importaciones y a promover nuevas exportaciones.

Las condiciones sociales son hoy más complejas que en el pasado. El desarrollo de las comunicaciones a todo nivel ha incorporado a la vida moderna aún a aquellos sectores de la población rural que hasta hace poco desconocían muchas características de la vida urbana. Se ha desarrollado una conciencia social crítica sobre las condiciones de desigualdad externas que persisten. Amplios sectores populares demandan una mayor participación en los beneficios del desarrollo y la satisfacción de necesidades básicas de vivienda, alimentación,

educación, salud y otras. Varios de los regímenes autoritarios de América Latina han surgido precisamente para contener esas demandas, pero la evidencia muestra que tales soluciones de fuerza no logran mantenerse por mucho tiempo y en ningún caso aportan soluciones de fondo.

América Latina no tiene otro camino que el de recuperar y reformular la senda de un desarrollo sostenido, más equitativo y más autónomo. Este camino supone proyectar la industrialización hacia los desafíos que se abren con el advenimiento del tercer milenio. Deben rescatarse los elementos positivos de las estrategias pasadas y superarse las insuficiencias. Sobre todo, debe asumirse una realidad que hoy ya es evidente: la industrialización no puede concebirse como el desarrollo aislado de un sector manufacturero, definido dentro de límites estrechos. El carácter que asumen las nuevas tecnologías significa que ninguna actividad económica puede quedar marginada de ellas. Los límites entre las actividades primarias, secundarias y terciarias, tienden a hacerse difusos. Las actividades manufactureras en los países avanzados se integran cada vez más con servicios altamente calificados, cuyo valor crece proporcionalmente al contenido material de los bienes. La competencia en los mercados de productos agrícolas, por ejemplo, se va dando progresivamente en función de los contenidos tecnológicos de esas producciones, los cuales se proyectan a la genética, a la producción, comercialización y conservación.

De esta manera, el problema no es optar entre estructuras productivas primarias o secundarias, sino entre dinamizar el conjunto de las actividades productivas de un país --alimentándose recíprocamente en sus desarrollos-- o permanecer con estructuras productivas segmentadas y ancladas en modos tecnológicos de producción que van quedando obsoletos. No se trata de industria versus producción primaria. Se trata de optar por complejos productivos dinámicos, articulados entre sí y con capacidad endógena de crecimiento. Este debe ser el sentido de una nueva industrialización.

II. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

1. Introducción

Una adecuada comprensión de los problemas actuales del desarrollo latinoamericano requiere situarlos en el marco de las profundas transformaciones que se han producido en la economía internacional durante los años 70 y 80. El escenario económico actual difiere radicalmente del que se vivió durante las décadas que siguieron a la segunda guerra mundial. Han surgido desequilibrios de naturaleza estructural que han cambiado las bases sobre las que se deberán insertar los esfuerzos futuros de desarrollo. En esta segunda parte se hará referencia a estos cambios y a sus implicaciones para la definición de estrategias latinoamericanas de desarrollo.

2. El crecimiento sostenido de postguerra

En las décadas de los años 50 y 60 tuvo lugar un crecimiento económico sin precedentes. Como referencia, puede considerarse que en el período de 1870 a 1950, los seis países más importantes de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OECD) --Alemania Federal, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón-- crecieron a un ritmo promedio anual de 2.2% 16/. Pero entre 1950 y 1973 el crecimiento del PGB alcanzó a 5.3% promedio anual. Por cierto, no fue un crecimiento parejo, ya que mientras Japón exhibió las más altas tasas --8.8% en los años 50 y 9.8% en los 60--, el Reino Unido tuvo enormes dificultades para sostener tasas de alrededor de 3% anual.

El comercio internacional se expandió aún más rápidamente, a ritmos cercanos a 9% anual. Ello fue estimulado por las políticas de cooperación internacional, especialmente en el período inmediato de postguerra, durante el cual Estados Unidos contribuyó al financiamiento de los déficit de balanzas de pagos de las economías europeas, facilitando la recuperación; y también fue el resultado de las políticas de liberalización comercial llevadas a cabo en el marco del GATT, a través de sucesivas rondas de negociaciones que culminaron en la de Tokio, durante los años 70.

Los niveles arancelarios de los países industriales descendieron desde 40% promedio, antes de iniciar las desgravaciones del GATT, hasta 6.4% como promedio simple en la ronda de Tokio 17/. El crecimiento más rápido del comercio que el producto geográfico elevó los coeficientes de apertura comercial, que denotan la internacionalización de las economías durante el período mencionado. En 1929, el total de mercancías

exportadas por los países industriales representaba 16% de su PGB, coeficiente que descendió a 10%, en 1938, para recuperarse a 15.4%, en 1960, y 22.1%, en 1982 18/.

Este es el marco en el cual el crecimiento económico y la industrialización latinoamericanas tuvieron lugar hasta 1973, y a las cuales se hizo referencia en la primera parte. Ello posibilitó también el extraordinario crecimiento de las exportaciones de manufacturas y la industrialización de los países del este asiático.

Ese clima económico tuvo un brusco término con la crisis del petróleo de 1973 y la posterior inestabilidad financiera. Pero sería una simplificación sin fundamentos atribuir la ruptura del clima expansivo a la crisis petrolera. Este fue un elemento de indudable gravitación en el desencadenamiento de los desequilibrios recientes, pero había otros factores estructurales al funcionamiento de las economías capitalistas avanzadas que estaban contribuyendo a la ruptura del equilibrio, tanto de orden macroeconómico 19/, como relativo a las estructuras productivas.

Desde este último punto de vista, dos fenómenos de gran envergadura han sido determinantes de los cambios que se han producido en las relaciones económicas internacionales.

Se trata, por un lado, de la espectacular entrada en los circuitos comerciales de los nuevos países industriales, especialmente los del este asiático; y, por otra, de la pérdida de dinamismo y erosión del patrón de industrialización de los países avanzados, en particular de los Estados Unidos. Estos dos procesos han conformado una estructura industrial a nivel mundial fundamentalmente diferente de la que existió en el período inmediato de postguerra e indudablemente son de enorme gravitación en el escenario que deberá enfrentar América Latina en lo que resta del siglo. Se examinarán con más detalle a continuación.

3. Cambios en los circuitos comerciales y presencia del este asiático

Ya se ha hecho mención al dinamismo del comercio mundial en las décadas pasadas y, en especial, del comercio de manufacturas. La importancia de las exportaciones de manufacturas en el total de exportaciones mundiales aumentó de 51%, en 1960, a 67%, en 1980, lo cual revela el liderazgo ejercido por estos bienes en el crecimiento comercial 20/

Si se mira este circuito en términos de la contribución que han hecho las grandes regiones, se constata en primer lugar que

las cuatro quintas partes del comercio de manufacturas corresponden a exportaciones que se originan en los países industriales avanzados. Además, el desarrollo comercial de manufacturas se ha dado predominantemente entre países industriales, ya que la participación de las exportaciones originadas en estos países y destinadas al mismo conjunto regional llegaba a más de 60%, en 1965. Este es un resultado natural del intenso proceso de industrialización que han tenido esos países, de la mayor complementaridad de sus economías, y de un hecho que los países en desarrollo no deben pasar por alto: para participar activamente en el comercio de manufacturas, se requiere alcanzar niveles de calidad adecuados a las especificaciones requeridas por los modernos procesos de producción.

Sin embargo, las economías altamente industrializadas experimentaron una pérdida relativa de su participación en el comercio de manufacturas. En 1965, sus exportaciones de manufacturas representaban 84% del total mundial, cifra que, como ya se mencionó, cayó a 80% en 1980. Esta pérdida fue mayor en su comercio recíproco: entre ambas fechas, la caída fue desde 61% a 54%. Tal disminución se vio compensada, en parte, por el aumento de la participación de los países en desarrollo como mercado comprador para los países industriales, de 20% a 22%, entre ambas fechas. Este crecimiento tuvo lugar especialmente en los primeros años de la década de los 70, y pone de relieve la importancia que pueden ir alcanzando las regiones menos desarrolladas en la dinamización de las economías centrales, por el lado de su demanda de importaciones.

El deterioro del comercio recíproco de los países industriales se explica por la mayor participación de los países en desarrollo. Las exportaciones de manufacturas destinadas a esos mercados crecieron de 2% a 6% en el período indicado, mientras que aquéllas dirigidas a los propios países en desarrollo aumentaron de 1.6% a 4% ²¹/₁₀₀. Estos cambios revelan que, aunque las exportaciones desde países en desarrollo son todavía muy marginales en el comercio mundial de estos bienes, han mostrado un fuerte dinamismo en las últimas décadas, lo que sugiere que se están gestando transformaciones sustantivas en este ámbito.

Si se mira tal proceso en forma más desagregada, se constata que ese gran dinamismo de las regiones periféricas está fuertemente concentrado en el este asiático, y en particular en el subcircuito que se establece entre varios de esos países y Japón. En 1965, 64% de las exportaciones industriales procedentes de países en desarrollo se originaban en Asia y sólo 12% en América Latina. En 1982, aquéllas habían aumentado a 74%, mientras que la participación latinoamericana permanecía estable,

con leves fluctuaciones. Aunque ese crecimiento asiático se orientó a todos los mercados, las ventas al Japón experimentaron un crecimiento espectacular. En 1965, las importaciones japonesas de manufacturas procedentes de otros países asiáticos eran relativamente comparables con las que procedían de América Latina. Quince años después, mientras las últimas se expandieron en casi 6 veces, las asiáticas se multiplicaron más de 45 veces.

El papel dinamizador de la economía japonesa no se limita sólo a sus vecinos regionales de menores niveles de desarrollo. También ha tenido una gran significación en la reestructuración comercial al interior de los países industriales. Ya se hizo alusión a la pérdida del comercio recíproco entre los países industriales. Esta pérdida es mayor en el circuito Estados Unidos-Europa Occidental, ya que el comercio japonés también logró penetrar dinámicamente esos mercados, amortiguando en parte la disminución del comercio recíproco. La mayor pérdida se produjo en las importaciones de Estados Unidos procedentes de Europa Occidental, que cayeron en 17 puntos, como proporción de las importaciones mundiales de manufacturas. De esa pérdida, dos tercios fueron ganados por los países asiáticos en desarrollo y un tercio por Japón.

Los factores que están detrás de estas reestructuraciones son de variada naturaleza, pero un elemento central de la explicación debe buscarse en las diferentes dinámicas industrializadoras que se han verificado en las principales regiones de la economía mundial.

4. La industrialización del este asiático

Uno de los cambios en la estructura de la economía mundial que ha provocado el mayor interés en las últimas dos décadas y cuyas proyecciones futuras son de insospechada importancia, se refiere a la industrialización del este asiático y su creciente presencia en los mercados mundiales. A menudo se ha proyectado una imagen de esos países como muy dependiente de Estados Unidos y de sus empresas transnacionales. Con ello se quiere implicar que su rápido crecimiento se habría debido a una enorme afluencia de capitales extranjeros, aparte del apoyo geopolítico y estratégico militar. Aunque este último aspecto tuvo validez, no se puede desconocer que se trata de una experiencia inédita y cuya base fundamental ha sido interna, relacionada con el carácter de la organización social, económica y política que esos países se han dado y que han ido perfeccionando.

El dinamismo de esa región está basado en una estructura heterogénea de países que han conformado un sistema de relaciones que se ha reforzado mutuamente, en torno a algunos centros de liderazgo, el principal de los cuales es Japón. Se creó un

subsistema centropérfico desde comienzos de siglo, el cual, sin embargo, difiere parcialmente de la caracterización hecha por la CEPAL para las relaciones que afectaron a América Latina con los países industriales. Los principales vínculos se establecieron a través de la dominación imperial que ejerció Japón sobre sus vecinos, y en particular Corea y Taiwán. Si bien inicialmente la potencia imperial buscó el abastecimiento de materias primas y sobre todo alimentos, frente a la creciente escasez de esos productos que experimentaba, derivada de su intenso proceso de industrialización, muy pronto se estimuló la propia industrialización de los países colonizados. Esto se llevó a cabo tanto a través de inversiones japonesas en aquellas industrias manufactureras más intensivas en mano de obra, como a través de la difusión de tecnologías en industrias más avanzadas que complementarían el propio desarrollo japonés. A fines de los años 30, Taiwán comenzó a producir maquinaria, barcos y a refinar petróleo. Al comienzo de la segunda guerra mundial, la industria manufacturera de Taiwán contribuía con 18% del ingreso nacional 22/. En Corea ocurría otro tanto. Sin embargo, la mayor parte de la producción industrial de esos países se originaba en empresas de propiedad japonesa y las corrientes comerciales con el exterior estaban también concentradas en Japón.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, se produjo la independencia de esos países y el inicio de un período de modernización industrial, en el cual el liderazgo japonés se ha mantenido y sus efectos se han extendido a otros países de la región, como Singapur, Hong-Kong, Malasia, Tailandia, Filipinas, etc. Pero Corea y Taiwán, a su vez, han desempeñado un papel dinamizador intermedio con respecto a estos últimos países. Permitieron el desplazamiento de las industrias más livianas e intensivas en mano de obra, que caracterizaron su crecimiento de postguerra, e iniciaron en un período más reciente la industrialización de bienes con mayor contenido tecnológico y capital.

El liderazgo de los países más avanzados de la región asiática sobre los de desarrollo más incipiente no se limita a los efectos dinamizadores que se ejercen a través de las corrientes comerciales. Se trata de un estilo de desarrollo que ha caracterizado a los países pioneros y que en forma muy esquemática puede definirse como desarrollista, redistributivo y con un alto grado de autonomía para definir las opciones de desarrollo 23/.

a) Dinamismo. La rapidez que ha caracterizado el crecimiento económico está avalada por una amplia evidencia empírica. El crecimiento del PGB de Japón, hasta 1973, fue del orden de 10% anual, en forma sostenida desde el término de la guerra. En 1973-82 bajó a poco más de 4% anual 24/. Corea y

Taiwán han crecido a tasas entre 8% y 9% anual, entre 1965 y 1983. Singapur lo ha hecho a 10%, y Malasia, Tailandia e Indonesia han alcanzado tasas entre 7% y 8% anual, en el mismo período 25/. Estas son tasas que ciertamente superan por amplio margen las alcanzadas por la mayoría de los países latinoamericanos y, desde luego, las que tuvieron los países industriales durante su época dorada de crecimiento.

Tales resultados han obedecido fundamentalmente a un intenso proceso de industrialización, altas tasas de ahorro e inversión, una prioridad para el aprendizaje y desarrollo tecnológico y la decisión de alcanzar competitividad internacional a fin de producir para los mercados externos. Entre 1960 y 1982, el crecimiento de volumen de exportaciones llegó a 38% anual en Corea, 24% en Taiwán y 22% en Tailandia, por mencionar algunos ejemplos 26/. Este crecimiento comercial ha estado basado en exportaciones de manufacturas y en tasas de ahorro nacional, que a fines de los años 70 fluctuaban entre 20% y 30% del PGB.

Como se señala a continuación, estos resultados no pueden explicarse por factores únicos sino por una compleja combinación de elementos. Entre ellos están las circunstancias internacionales, los instrumentos de políticas, la articulación entre el Estado, sector privado y trabajadores, y una ideología desarrollista impulsada por la búsqueda de metas a mediano y largo plazo. Esto último se hizo aun incurriendo en costos sociales a corto plazo que no han sido bajos, ya que significaron austeridad y privaciones del consumo de muchos de los bienes que se producían, a fin de favorecer sus exportaciones y el ahorro. En síntesis, puede hablarse de una genuina vocación industrializadora que permea la sociedad, desde los trabajadores hasta los empresarios y autoridades políticas 27/.

b) Estructura productiva. Un factor estrechamente asociado al alto dinamismo global de las economías asiáticas ha sido el cambio de sus estructuras productivas, provocando un notable incremento en la participación de las manufacturas en la generación del producto geográfico bruto. Puede tenerse como punto de comparación el hecho de que el conjunto de países en desarrollo de ingresos medianos prácticamente mantuvo constante su grado de industrialización, incluso con una leve declinación de 22% a 21%, entre 1960 y 1983 28/. En cambio los dos new industrialized countries (NIC's) asiáticos más relevantes --Corea y Taiwán-- incrementaron sus grados de industrialización de 14% a 27% y de 17% a 34%, respectivamente, entre ambas fechas.

Otros países menos avanzados de esa región también experimentaron sustantivos avances en su industrialización. Siempre en referencia a las fechas mencionadas, Malasia aumentó

su coeficiente de 9% a 19%; Tailandia de 13% a 19% y Filipinas de 20% a 25% 29/.

Los países más adelantados, como Corea y Taiwán, han logrado, además, cambios al interior de su estructura industrial. El hecho más significativo --por el mayor grado de flexibilidad industrial y tecnológica que les confiere-- ha sido el desarrollo de las industrias básicas y de bienes de capital, como maquinaria y equipo de transporte. Corea, por ejemplo, durante los años 70 le otorgó una alta prioridad a la industria pesada tradicional, vale decir, siderurgia, petroquímica y equipo de transporte, disminuyendo el énfasis en la tradicional industria liviana, como textiles y vestuario. La distribución del producto industrial cambió fundamentalmente: la industria liviana aportaba 74% a ese total en 1961, pero en 1982 había disminuido a 47%. La industria pesada varió en proporción inversa, llegando a un 53% en 1982 30/.

Sin embargo, a fines de los años 70 Corea ha revisado sus prioridades, privilegiando el desarrollo de la industria de maquinaria no eléctrica y eléctrica, y en particular la electrónica. Por cierto, esta industria ya venía desarrollándose desde antes, en función de inversiones japonesas y norteamericanas. Pero más recientemente Corea está tratando de alcanzar una mayor autonomía en este campo, profundizando el desarrollo de la electrónica para usos productivos y sustituyendo importaciones de componentes de la electrónica de consumo 31/.

Este desarrollo ha sido posible mediante el otorgamiento de una alta prioridad a la investigación tecnológica. En 1982, en Corea se asignaba 1.1% del PNB a ciencia y tecnología y la meta para 1986 era llegar a 2%, equivalente a las cifras que destinan Japón, Suecia y Holanda 32/.

Los cambios en la estructura de la producción industrial le están permitiendo a estos países alcanzar competitividad en las exportaciones de manufacturas de alto valor agregado y que tienen mucho mayores posibilidades de éxito en la penetración de los mercados mundiales. En el cuadro siguiente se puede apreciar el cambio en la estructura de exportaciones industriales de Corea y Taiwán durante los años 70. Allí se muestra el fuerte crecimiento de la contribución que hacen las industrias básicas, de maquinaria y equipo de transporte.

**COREA Y TAIWAN: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
DE MANUFACTURAS
(en porcentajes)**

	COREA		TAIWAN	
	1970	1981	1970	1981
Manufacturas	75.1	81.3	72.3	86.7
Textiles	10.1	11.6	13.8	9.0
Vestuario	25.6	18.2	14.9	12.6
Equipo de transporte	1.1	9.7	0.9	3.6
Químicas	1.4	3.0	2.3	2.5
Maquinaria eléctrica	5.2	10.8	12.4	16.2
Maquinaria no eléctrica	1.0	2.3	3.4	5.7
Instrumentos de precisión	0.4	1.8	0.4	2.3

Fuente: Seiji Naya, "The role of trade policies in the industrialization of rapidly growing Asian developing countries", Mimeo, Canberra, 1985. Cuadro 5.

c) Equidad. A diferencia de América Latina, donde el crecimiento industrial ha ido acompañado de la persistencia de grandes desigualdades sociales y económicas, en el este asiático la industrialización también ha favorecido una repartición más equitativa de los beneficios del desarrollo.

En primer lugar, inmediatamente después del término de la guerra, esos países debieron llevar a cabo importantes reformas agrarias que eliminaron los restos de propiedades feudales y latifundios rezagos del colonialismo japonés. La tierra fue

subdividida en pequeñas parcelas y se estimuló tanto la migración de trabajadores rurales a las ciudades, a fin de disponer de mano de obra barata, como la inversión de los ingresos agrícolas en actividades industriales. Todo ello fue complementado con un esfuerzo de aumento de la productividad agrícola, de manera de asegurar el abastecimiento de bienes de consumo básico, y un control a los precios de esos bienes para evitar el encarecimiento de los salarios industriales.

En segundo lugar, aunque desde el punto de vista de movimiento sindical han prevalecido sistemas coercitivos que le han impedido su libre desarrollo, el alto ritmo de inversión y crecimiento ha hecho posible una evolución de los mercados de trabajo en un sentido favorable al aumento de los ingresos de los trabajadores. En Taiwán, los salarios reales crecieron en 7.7% anual en los años 60 y en 6.5% durante 1973-83. En Corea, estas cifras alcanzaron a 5.4% y 9.5%, respectivamente. Por otra parte, las tasas de desempleo abierto han sido bajas y con tendencia a la disminución. Los ritmos de absorción de empleo industrial fueron altos, especialmente en los años 60: 8% anual en Taiwán y 11% anual en Corea 33/.

Una característica muy importante del modelo asiático --y cuya expresión principal se da en la economía japonesa-- es el espíritu de cooperación y participación que existe en las relaciones entre trabajadores y empresas, el cual ha sido señalado como crucial en el desarrollo de la creatividad y motivación de trabajadores y técnicos. Por una parte, y derivado de un sistema de valores culturales e históricos, la empresa, sobre todo la de mayor tamaño, asume un compromiso con sus trabajadores, que va más allá de la relación contractual. Se trata de un sistema de empleo permanente hasta la edad de jubilación, el cual está garantizado para el trabajador. Esto requiere de una política empresarial de ajuste expansivo ante las fluctuaciones de la actividad económica: si una actividad enfrenta una recesión o pérdida de ventajas comparativas, la empresa toma la responsabilidad de reconvertir su capacidad productiva hacia nuevas líneas de producción, incluyendo el reentrenamiento de la fuerza de trabajo. Como contrapartida, el trabajador debe asumir las obligaciones que emanan de esa reconversión, incluyendo el reentrenamiento, la relocalización geográfica y, desde luego, un compromiso con la calidad y creatividad en su trabajo, que no se puede obtener a través de las obligaciones contractuales.

Otros indicadores avalan también el mejoramiento de las condiciones sociales. La expectativa de vida de la mujer llegó, en 1985, a los 75 y 71 años en Taiwán y Corea, respectivamente, la cual puede compararse con 63 y 79 años para el conjunto de países en desarrollo de ingresos medios y para los desarrollados,

en cada caso. El índice de matrícula escolar alcanzaba a 98% y 89% para los dos primeros países nombrados y a 42% y 87% para los otros dos grupos, respectivamente 14/.

d) Autonomía y agentes económicos. Este proceso de industrialización, contra lo que podría esperarse, ha sido impulsado fundamentalmente por agentes económicos nacionales, --excepto en los casos de Hong-Kong y Singapur, que son diferentes-- siendo muy baja la injerencia transnacional. En Taiwán, la inversión extranjera directa representó 8% de la inversión en manufacturas durante los años 70, y en Corea y Japón esa cifra fue inferior 35/. En cuanto a los flujos de ahorro externo como proporción del PGB, ellos fueron relativamente altos durante los años 50, por efecto de la ayuda oficial norteamericana, siendo de 6.5% y 8.2% para Taiwán y Corea, respectivamente. Después, esas proporciones han descendido para llegar a ser negativa --transferencia de ahorros internos al exterior-- en Taiwán y muy baja --1.5% para 1982-83-- en Corea. En todo caso, esas proporciones deben evaluarse en relación a las altas tasas de ahorro interno, que en 1982-83 llegaron a ser de 31% y 25% del PGB, respectivamente 16/.

La búsqueda de autonomía en las estrategias de desarrollo ha sido una característica común en Japón, Corea, Taiwán y otros países de la región. Aparte de las restricciones que se han impuesto a las inversiones directas, las políticas comerciales han sido también restrictivas de las importaciones. Sin embargo, no se ha tratado de cerrar las economías frente al exterior, ya que, por el contrario, la búsqueda de la competitividad internacional y la promoción de exportaciones es un objetivo permanente. La política de importaciones y de protección ha sido funcional a ese objetivo. Se trata de un modelo de crecimiento orientado a la dinamización del comercio exterior, especialmente de las exportaciones, pero que no se confunde con un modelo de libre comercio, ni de apertura irrestricta a la competencia externa, como el que ingenuamente trataron de aplicar algunos países de América Latina bajo la ideología neoliberal. Una política como esta última ciertamente hubiéramos desvirtuado las prioridades de las estrategias internas de desarrollo, tanto en cuanto a las opciones de inversión como respecto a la diversificación del consumo. En el modelo asiático se ha tratado de evitar la diversificación excesiva de consumo, aun de bienes producidos internamente. Por ejemplo, el número de automóviles por cada mil habitante es un buen indicador de la diversificación de la estructura de consumo de bienes durables: a comienzos de los años 80 llegaba a los siguientes valores en los países que se indican: Estados Unidos, 548; Japón, 196; Argentina, 109; Brasil, 68; México, 56; Corea, 6 17/.

La política de protección arancelaria muestra que, en el caso de Japón, si bien ha participado de los procesos de liberalización en el marco del GATT, sus restricciones no arancelarias han pasado a tener mucho más importancia que en el resto de los países industriales. Hasta el punto que Estado Unidos ha estado ejerciendo una abierta presión política y diplomática para inducirlo a una mayor liberalización efectiva. Los otros países asiáticos --excepto Hong-Kong y Singapur-- mantienen elevadas tasas de protección arancelaria, tanto nominal como efectiva, y con fuerte discriminación entre sectores. A fines de los años 70, la protección efectiva promedio global era 31% para Corea y 15% para Taiwán. Pero para los bienes durables llegaba a 131% y 29%, y para equipo de transporte, a 135% y 55%, respectivamente 38/. Esto demuestra que esos países están lejos del ideal del libre comercio o aun del modelo de aranceles bajos y parejos, preconizados por la ideología del neoliberalismo. Aparte de las restricciones arancelarias mencionadas, también aplican otras no arancelarias y una gran variedad de incentivos tributarios, tarifarios y financieros a las exportaciones.

Con todo, más que los niveles y dispersión de la protección comercial, el contenido sustantivo de las políticas de industrialización ha radicado en la intencionalidad de aprendizaje tecnológico y de logro de eficiencia y competitividad de la industria manufacturera. Ahí radica la diferencia central con las experiencias proteccionistas latinoamericanas, las cuales han sido calificadas como "proteccionismo frívolo" 39/ por carecer precisamente de esa intención sistemática de aprendizaje tecnológico. En la orientación del modelo asiático la influencia del Estado ha sido decisiva. Este ha definido no sólo los objetivos de las estrategias de industrialización, en términos de los sectores en los cuales se pretendía adquirir ventajas comparativas dinámicas, sino también en términos de la organización del sistema económico, industrial y financiero, de modo de articular los agentes económicos privados con los agentes estatales en una convergencia de esfuerzos.

Una característica estratégica de la organización económica ha sido la regulación de los sistemas financieros. Lejos de dejar entregados los procesos de intermediación financiera a los mercados de capitales, el sistema se ha basado en el uso de la banca y de las instituciones de financiamiento para implementar los objetivos de inversión y de crecimiento. Las empresas han debido recurrir al financiamiento bancario en mayor proporción que en las economías occidentales, lo cual se refleja en altas razones de deuda a capital propio. A través de la regulación del sistema bancario, el Estado se ha asegurado entonces que las empresas productoras se adecúen a las metas de crecimiento industrial y comercial.

En Japón, la banca es fundamentalmente privada, pero el Banco Central tiene una alta capacidad de influencia a través de la política crediticia. En Taiwán predomina la banca estatal, lo que le permite al Estado ejercer una influencia directa sobre el sector productor. En Corea prevalece la banca mixta.

Una segunda característica de la organización económica es la existencia de grandes grupos económicos privados, especialmente en Japón y Corea. Estos grupos, a diferencia de lo que ha ocurrido en algunos países de América Latina, han asumido los objetivos estratégicos de desarrollo industrial, especialmente en el campo del aprendizaje tecnológico. Pero su dependencia con respecto al sistema financiero regulado asegura, de hecho, que el éxito económico privado está íntimamente ligado a su adecuación a las metas de crecimiento propuestas por el Estado. Además, en Japón y Corea, especialmente, se hace un extenso uso de la negociación y la concertación de objetivos entre las autoridades económicas del Estado y las grandes empresas.

La pequeña y mediana empresa, de gran importancia cuantitativa tanto en la producción como en el empleo, es influida por las grandes empresas a través de la subcontratación, lo cual asegura además su eficiencia y productividad.

e) Liderazgo internacional. En la reestructuración de la economía internacional, el modelo asiático está emergiendo como un nuevo liderazgo industrial y tecnológico, que probablemente dentro de poco será también financiero. Desde este último punto de vista no puede pasar inadvertido que, con los crecientes déficit fiscal y comercial de Estados Unidos y la desaparición de los excedentes petroleros, Japón surge como una potencia financiera que será de alta gravitación en los próximos años. En 1983 había obtenido un superávit comercial de más de 20 mil millones de dólares, el cual podría ser muy superior a no mediar un alto déficit con los países petroleros, debido a su dependencia de ese producto. Pero con Estados Unidos tenía un superávit de 18 mil millones y con Europa Occidental de 12 mil millones. Con América Latina su saldo comercial era negativo, también por la influencia de las importaciones de petróleo y de otros productos primarios 40/. El alto nivel del superávit comercial ha convertido a Japón en un país exportador de capital, lo cual se está manifestando en un creciente flujo de inversiones directas al exterior y de financiamiento oficial para países en desarrollo. Este es un antecedente al que debería prestar atención un continente tan endeudado como América Latina.

Debe insistirse en que la base de ese emergente liderazgo financiero está en la primacía tecnológica que Japón ha podido ejercer en la última década. En el conjunto de países de la

OECD, Japón aumentó su participación en el gasto en investigación pura y aplicada, de 10% a 17%, entre 1969 y 1981. Como proporción del PGB, casi igualó el coeficiente de Estados Unidos, que ascendía a 2.4% en 1982, siendo 2.2% para Japón 41/. Este esfuerzo tecnológico se ha traducido en que desde los años 70 las industrias de más rápido crecimiento en Japón son las de alta tecnología, especialmente las de producción de circuitos integrados. Entre 1973 y 1983, la producción de circuitos integrados se multiplicó por más de 5 veces, mientras que su precio descendió a la tercera parte. Ello le ha permitido alcanzar un superávit comercial en este producto con los Estados Unidos, que en 1982 sobrepasaba los 200 millones de dólares. Además, se está manifestando en una automatización electrónica de los procesos productivos y de los servicios, que alcanza también a la pequeña y mediana empresa. En los primeros, ello se ha logrado por la introducción de las máquinas herramientas de control numérico y por la robotización. Se estima que en 1982 Japón utilizaba más de 40% de todos los robots industriales en el mundo. La producción de robots ha estado creciendo desde 1979 a razón de 50% por año. Estas tendencias son evidencia de que en Japón se está operando una transformación estructural y tecnológica de enorme envergadura, cuyos efectos sobre el comercio mundial y la localización de las ventajas comparativas son por ahora difíciles de estimar.

5. Deterioro del patrón de industrialización de los países avanzados

Ya se ha hecho referencia a algunos factores que impulsaron el desarrollo industrial de los países del centro en la postguerra. En esa experiencia se configuró un modelo de industrialización que, en sus rasgos básicos, se asentó en el liderazgo de la economía norteamericana para sustentar el crecimiento de las economías europeas, a través de la cooperación financiera y los estímulos comerciales; y en la capacidad de éstas últimas para absorber innovaciones tecnológicas que se desarrollaron en la primera mitad del siglo, pero que no habían tenido una aplicación industrial masiva y en gran escala. De esta manera, las economías europeas lograron tasas de crecimiento de la productividad sustantivamente más elevadas que la norteamericana, especialmente durante los años 50. Con respecto a Japón, las diferencias fueron aún mayores 42/.

Un complemento importante a este desarrollo impulsado por el comercio y el progreso tecnológico, es la difusión de un modelo de organización empresarial adecuado a la producción en gran escala y altamente especializada. Se trata de la progresiva profesionalización y racionalización de la administración, estableciéndose una cuidadosa división de tareas, especificación y jerarquización de cargos y mercados de trabajos internos a las

firmas, basados en incentivos económicos y promocionales. La calificación de los recursos humanos pasó a ser un insumo estratégico de los procesos productivos y de la adquisición de ventajas comparativas a través del dominio y adaptación tecnológicas.

Desde el punto de vista de la demanda final, ese modelo basó su dinámica en el crecimiento del consumo masivo de las clases medias y trabajadoras, que pudieron participar en los mercados mediante el aumento de sus remuneraciones reales. Se desarrollaron así las industrias de bienes de consumo durable y muy en particular la industria automotriz, que se constituyó en un pivote del desarrollo industrial y de las economías urbanas. Estos sectores dinamizaron las industrias metalmeccánicas, uno de los ejes de la industrialización de esos países.

Otros ejes provinieron de las industrias militares, impulsadas por programas de gastos gubernamentales de rápido crecimiento, especialmente en los Estados Unidos; y de las industrias químicas, estimuladas por las necesidades de insumos intermedios de otras industrias, de la agricultura, minería y la sustitución de muchos recursos naturales por materiales sintéticos, como ocurrió por ejemplo en las industrias textil, del calzado, de envases, etc. 43/.

Este patrón de industrialización ha entrado en crisis en los países avanzados, en parte por las dificultades financieras de la economía norteamericana, pero también porque varios de los factores de dinamización se encuentran en una fase de agotamiento, sin que se perciba hasta ahora cuáles serán los estímulos de reemplazo.

En primer lugar, a medida que se cerró la brecha tecnológica entre Estados Unidos y los demás países de la OECD, éstos pudieron reemplazar importaciones de manufacturas norteamericanas por mayor producción nacional. No se trata tanto que Estados Unidos haya perdido competitividad, en el sentido de un encarecimiento de sus costos relativos de producción. Por el contrario, durante los años 50 y 60 los costos de trabajo por unidad de producción de Estados Unidos, relativos a los de sus competidores industriales, permanecieron más o menos estables, ya que los salarios reales crecieron más lentamente que en Europa y Japón 44/. Incluso, durante los años 70 se produjo una diferenciación de costos relativos en favor de la economía norteamericana, por efecto de la devaluación real del dólar frente a las monedas europeas y japonesa, superior a 20%. Sin embargo, el aumento de la capacidad productiva europea y la formación del Mercado Común permitieron sustituir importaciones al punto que la participación de las exportaciones de manufacturas norteamericanas en el conjunto de los diez países

más importantes de la OECD descendió de 62%, en 1950, a 44%, en 1970. Posteriormente, esa cifra se mantuvo constante 45/.

En segundo lugar, la demanda de consumo final, sobre todo de bienes durables y automóviles, ha entrado en una fase de declinación del dinamismo que exhibió en el periodo inmediato de postguerra. Es éste el resultado del patrón que determinan las elasticidades-ingreso de la demanda: a altos niveles de ingreso, la demanda de manufacturas tiende a saturarse y a desplazarse hacia los servicios. Este fenómeno se está dando en forma muy marcada en los países industriales, donde surgen nuevas actividades de servicios vinculadas a los patrones de consumo de la población de altos ingresos, como turismo, recreación, cultura, etc.

En tercer lugar, la reestructuración del patrón de industrialización está afectando también la demanda intermedia de insumos industriales tradicionales. Un estudio reciente muestra que ésta se ha reducido por unidad de producto nacional bruto en Estados Unidos, para el petróleo, mineral de hierro, acero, cobre refinado, plomo, estaño y zinc 46/. En algunos casos --como el del petróleo-- esto se explica por el aumento de los precios reales. Pero, más en general, se puede asociar a la pérdida de dinamismo industrial. Esto es especialmente válido para sectores de manufacturas tradicionales intensivas en recursos naturales, frente al mayor crecimiento de los servicios y de las industrias de alta tecnología, más intensivos en servicios profesionales de alta calificación.

La reestructuración del comercio exterior de Estados Unidos revela también el cambio en el patrón de industrialización que se está operando, en perjuicio de las industrias que tradicionalmente sustentaron el desarrollo de ese país. Luego de varias décadas de balanzas comerciales superavitarias, en los años 70 ese saldo comenzó a mostrar signos negativos en forma sistemática. Si se atiende a la composición de la balanza comercial durante ese lapso, se revelan fuertes déficit en las manufacturas de bienes de consumo, de equipo automotriz y de combustibles y lubricantes. Los sectores superavitarios han pasado a ser las industrias de bienes de capital, equipo militar, productos químicos y productos agrícolas 47/. En años más recientes se ha afirmado el balance neto positivo en productos agropecuarios. Ello le está planteando a Estados Unidos una progresiva dependencia comercial de un sector primario, cuyo mercado internacional es muy inestable y está fuertemente sujeto a prácticas proteccionistas, excepto en los países que carecen de este tipo de recursos naturales.

Los factores que se han mencionado generan una dinámica perversa para el crecimiento económico, por su efecto negativo

para las oportunidades de inversión. Al perderse el dinamismo en las industrias que tradicionalmente habían sido los motores del crecimiento y del cambio técnico, se retrae la inversión. Pero esto sólo contribuye a intensificar las presiones recesivas, por cuanto la demanda global se expande más lentamente en esas condiciones y confirma las expectativas negativas de los inversionistas. Si a ello se añade el impacto de la pérdida de mercados de exportación que habían sido muy dinámicos y los efectos de las políticas recesivas y de la inestabilidad financiera que se intensificó después de 1973, se tiene un cuadro muy definido de señales contrarias a la dinamización de las economías.

6. Aumento de las restricciones al comercio

Con la pérdida del dinamismo económico y comercial después de 1973, el proceso de desgravación arancelaria que se venía desarrollando desde los años 60 sufrió una importante reversión, que ha afectado especialmente a los países en desarrollo. Surgieron nuevas restricciones comerciales que no toman la forma de aranceles propiamente tal, sino de barreras no arancelarias. Algunos ejemplos son restricciones voluntarias a las exportaciones de países en desarrollo, que se imponen políticamente sobre éstos; nuevas excepciones a la institucionalidad del GATT, acordadas en la ronda de Tokio y que benefician a países desarrollados, como el uso condicionado de la cláusula de la nación más favorecida; cuotas a las importaciones, etc. 48/.

El Banco Mundial ha estimado que, en 1983, 20% de las importaciones de los países industriales que provenían de países en desarrollo estaba sujeto a barreras no arancelarias, mientras que para las importaciones provenientes de los propios países industriales, esa cifra llegaba a 10% 49/. Entre 1980 y 1983, el margen de importaciones sujetas a barreras no arancelarias aumentó en más de 100% en Estados Unidos y en 38% en la Comunidad Económica Europea (CEE) 50/. Sin embargo, en 1983 la CEE era la región que más restricciones no arancelarias imponía a las importaciones provenientes de América Latina. Casi 28% de ellas estaba afectada, cifra que se compara con 18%, en el caso de Japón, y 7%, en el de Estados Unidos 51/. Atendiendo al tipo de productos importados por países desarrollados desde países en desarrollo, las restricciones no arancelarias afectaban en mayor proporción a los textiles y prendas de vestir, productos siderúrgicos y agrícolas 52/.

Estas restricciones son comprensibles desde el punto de vista de los intereses afectados. Como se ha indicado, la pérdida del ritmo de crecimiento, el desempleo que junto con aumentar tiende a hacerse permanente, la caída de las tasas de

rentabilidad y la desaparición de muchas actividades productivas en los países industriales, generan una poderosa presión social y política por el proteccionismo. Las ventajas competitivas que los países en desarrollo tienen en la producción primaria y en muchas actividades manufactureras intensivas en trabajo --como textiles, vestuario, calzado, productos de cuero y otros-- derivadas de sus más bajos niveles salariales y de tributación, se convierten en argumentos de fácil difusión entre las clases medias y trabajadoras de los países industriales, que apoyan las medidas restrictivas del comercio proveniente del sur.

En un mundo que se ha hecho muy interdependiente no pueden mirarse sólo los efectos directos y más aparentes. Las dificultades para continuar exportando son un serio obstáculo para que los países latinoamericanos sigan sirviendo su deuda externa. La banca privada y los organismos multilaterales exigen de los deudores el fiel cumplimiento de los servicios financieros, con pocas consideraciones por las condiciones en que se expandió la deuda y la responsabilidad compartida que hubo entre deudores y acreedores 53/. No obstante, la mayoría de los países latinoamericanos ha hecho esfuerzos extremos por ajustarse internamente y generar los recursos reales que deben transferir al exterior. Pero no se ha observado una contribución similar de parte de los países industriales para facilitar el crecimiento de las exportaciones y para aliviar las restrictivas condiciones financieras que se están imponiendo sobre países que ya experimentaron fuertes caídas de sus niveles de ingreso y bienestar.

Por otra parte, no puede ignorarse que los niveles de actividad productiva en los países industriales también dependen de sus exportaciones de bienes de capital y otras manufacturas hacia los países en desarrollo. Estos han llegado a ser mercados significativos para muchas industrias y sobre todo de rápido crecimiento. Como se mencionó en la primera parte, el estancamiento de los países industriales en los años 70 no fue mayor gracias a que los países en desarrollo mantuvieron sus ritmos de crecimiento y aun dinamizaron sus importaciones de bienes industriales. Ello fue posible por el endeudamiento externo y el reciclaje de los excedentes petroleros. En el momento de tener que pagar la deuda, no resulta equitativo que los países industriales adopten medidas para restringir las exportaciones de los países en desarrollo.

Según el Banco Mundial, un deterioro permanente de 10% en los términos de intercambio de América Latina le genera a ésta un costo financiero que es igual al pago de intereses de toda la deuda externa, a las tasas que prevalecían en el momento del estudio (1986). Ello, a su vez, representaba casi 2% del PGB de América Latina 54/. Se comprende, entonces, que las nuevas

prácticas proteccionistas no son de efectos insignificantes para el desarrollo latinoamericano, ya que esa cifra representa casi la mitad de la caída de la tasa de inversión de la región.

7. Escenario probable de los próximos años y perspectivas para América Latina

La evolución de la economía internacional durante los años 70 y 80 ha configurado ciertas características estructurales del sistema, que probablemente van a condicionar fuertemente las alternativas de desarrollo de la región. En particular, se ha creado una interdependencia financiera, sobre todo entre las economías centrales, que ha reducido en forma notable los grados de libertad de las políticas económicas. Los movimientos de capital, en respuesta a variaciones en las tasas de interés, paridades cambiarias, expectativas inflacionarias y credibilidad en las políticas económicas, provocan fuertes desestabilizaciones monetarias y absorben la capacidad de maniobra de los responsables de las políticas, en detrimento de los objetivos de más largo plazo que dependen de las políticas industriales, comerciales y de inversión.

Particular importancia para las perspectivas de la economía mundial revisten los altos déficits fiscal y comercial de Estados Unidos. Estos han llegado a niveles sin precedentes históricos, convirtiendo a ese país en un deudor neto por primera vez en más de medio siglo. No puede desconocerse que tales déficits hicieron posible cierta recuperación en el resto del mundo, sobre todo a partir de 1984. El alto nivel de las importaciones norteamericanas permitió un crecimiento de las exportaciones del resto del mundo, y esto benefició especialmente a algunos países latinoamericanos, entre ellos Brasil. Pero siendo una situación insostenible a largo plazo, contiene el germen de una gran desestabilización futura. En el momento en que Estados Unidos adopte una política efectiva de estabilización, los efectos recesivos sobre el resto del mundo podrían ser devastadores.

Mucho depende de cómo se aborde esa estabilización, y si ella es coordinada con políticas expansivas en otros países industriales, particularmente en Alemania y Japón, que han pasado a ser fuertemente superavitarios. Un desequilibrio fiscal puede abordarse vía reducción de gastos o mediante aumentos tributarios. Hasta ahora la opción del gobierno norteamericano ha sido intentar tanto una reducción de gastos --excepto los militares--, como una racionalización tributaria, confiando en que el estímulo a la inversión privada compensaría con creces los ingresos federales, al aumentar la base tributaria. Los resultados son muy inciertos. Esta opción ha sido complementada con una política monetaria más flexible, que ha incidido en la

disminución de las tasas de interés, manteniéndose eso sí por sobre los niveles históricos.

Desgraciadamente, esa opción de estabilización fiscal se ha visto más influida por las preferencias ideológicas de los autores de las políticas económicas, que por la evidencia empírica y los propios análisis teóricos. Hay una opción básica por transferir recursos desde el sector público al sector privado. Se confía en que este último tiene una mayor capacidad de crecimiento y de aumento de la productividad. Sin embargo, no se puede desconocer que al transferirse ingreso hacia el sector privado, éste tiende a aumentar el consumo y, por lo tanto, a restar recursos para el ahorro y la inversión. La economía norteamericana no se caracteriza por altas tasas de ahorro privado. Por el contrario, ellas se encuentran entre las más bajas de las economías industriales. Por otra parte, tampoco podría desconocerse que frente a incertidumbres tan acentuadas como las que prevalecen en la actualidad, los inversionistas privados son reacios a comprometer recursos en proyectos de larga maduración. Las pérdidas de capital, derivadas no sólo de cambios sociales y políticos sino aun de cambios estructurales en los precios relativos, tasas de interés o ventajas comparativas, pueden ser cuantiosas y en consecuencia inhiben las expectativas inversionistas.

Por lo tanto, desde el punto de vista de las perspectivas de mediano plazo, las opciones de estabilización que se están siguiendo no ofrecen plenas garantías de éxito. Y mientras subsista el alto déficit federal o no se muestren signos de progresos efectivos, permanecerá la incertidumbre fundamental acerca del panorama macroeconómico mundial. Por otra parte, la falta de decisión para abordar una política de reestructuración industrial no augura que la competitividad norteamericana vaya a encontrar correctivos que permitan revertir el deterioro de la balanza comercial de ese país. De hecho, los ajustes macroeconómicos recientes --como la rebaja de las tasas de interés y la depreciación del dólar-- no han evitado que continúe la tendencia al déficit comercial. Sólo las exportaciones agrícolas están impidiendo que ese déficit alcance proporciones incontrolables, pero el panorama de los mercados mundiales agropecuarios no es en absoluto promisorio.

Puede preverse, entonces, que difícilmente la economía norteamericana va a estar en condiciones de mantener el liderazgo mundial que la caracterizó durante las décadas posteriores a la segunda guerra. Sus dificultades para introducir los correctivos necesarios para estabilizar sin afectar negativamente las perspectivas de crecimiento, son evidentes y no parecen fácilmente manejables, al menos bajo el predominio de las orientaciones ideológicas de los últimos años.

Por otro lado, Alemania y Japón están en condiciones de adoptar políticas económicas más expansivas de lo que han hecho hasta ahora. Han acumulado altos excedentes comerciales y en cuenta corriente, lo que les permitiría impulsar políticas macroeconómicas de mayor estímulo de la inversión. Hasta el momento han sido reacios a hacerlo, por el temor de generar déficits fiscales que podrían ser de difícil manejo posterior. Sobre todo en el caso de los países europeos, las estructuras fiscales se han vuelto más rígidas en los últimos años. Este ha sido el resultado tanto del peso de la carga de las deudas públicas, que imponen costos financieros derivados de las condiciones de los mercados de capitales, como de los gastos de seguridad social, provocados por los aumentos de edad media de la población. En estas condiciones, los gobiernos son renuentes a incurrir en políticas fiscales expansivas que después podrían tornarse irreversibles y con efectos inflacionarios. La mayor intensidad inflacionaria, que se alcanzó durante los años 70 a consecuencias de los desequilibrios financieros y de los aumentos de precios del petróleo, creó una gran sensibilidad política en contra de ese fenómeno. De allí que las preferencias de los responsables de las políticas se han orientado hacia opciones más conservadoras, aun a costa de aceptar tasas de desempleo que se han hecho estructuralmente más elevadas. En los últimos años, a pesar de que se redujo la intensidad inflacionaria y ha habido cierta recuperación del crecimiento, en Europa las tasas de desempleo se han mantenido en alrededor de 10%, lo que contrasta con los niveles pre 1973, de 2% a 3%.

Estas condiciones han estimulado las tendencias proteccionistas de los países industriales. Ellas surgen de grupos de interés y sectores que se sienten perjudicados por las importaciones competitivas, especialmente si provienen de los países en desarrollo. Se percibe aquí una supuesta injusticia económica, por cuanto, se arguye, estos países pueden competir con salarios reales más bajos y menores cargas tributarias, todo lo cual afectaría la competitividad de los países industriales en determinados sectores.

Por cierto, tales presiones contradicen la visión ortodoxa de la política económica, y en particular en lo relacionado con sus preferencias por el libre comercio, y aun con los compromisos asumidos por las naciones industriales en el marco del GATT, de liberalizar su comercio y sin exigencias de reciprocidad con los países en desarrollo. Se ha generado así una dualidad entre la retórica librecambista y liberalizadora, y la práctica comercial, que está imponiendo mayores restricciones sobre todo al comercio con países en desarrollo. Este tema ya se abordó en una sección anterior.

Las características referidas definen un escenario de crecimiento de la economía mundial a mediano plazo, que en el mejor de los casos pueda calificarse de moderado. Hasta comienzos de la próxima década se prevé que los países industriales crecerán a ritmos del orden de 3% anual, en promedio 55/. Entre 1968 y 1977, ese conjunto había crecido al 3.5% anual. Por otro lado, se prevé también que los términos de intercambio de productos primarios continuarán deteriorándose con respecto a las manufacturas. Aparte de la disminución de precios del petróleo --que es un fenómeno reciente, pero bastante incierto en cuanto a su permanencia--, las materias primas no petroleras continuarán aumentando más lentamente que las manufacturas, según las previsiones del Fondo Monetario Internacional para los próximos cinco años 56/. Tanto el crecimiento esperado de las economías centrales, como el cambio supuesto en los precios relativos, permitirían que las exportaciones de los países en desarrollo crezcan en alrededor de 5% anual en el próximo quinquenio, en términos reales. Esta tasa es cerca de la mitad de la que prevaleció en los años 60.

Las perspectivas señaladas implican fuertes restricciones para el crecimiento de América Latina. Como las posibilidades de endeudamiento neto prácticamente no existen --e incluso se insiste en algunos medios en la necesidad de que América Latina continúe generando excedentes comerciales para servir la deuda--, el crecimiento de las importaciones se verá muy condicionado por la evolución de las exportaciones. Pero, a su vez, implica que el crecimiento interno no podría acelerarse muy por encima del ritmo modesto que ha tenido en los últimos años. Este condicionamiento puede ser aun más intenso para los países petroleros, que debieron afrontar una enorme caída de sus precios relativos de exportación en 1985-86.

Otra consecuencia del moderado crecimiento de las exportaciones que se espera para los próximos años es que la razón deuda externa/exportaciones no mejorará sustantivamente. Como se sabe, esta razón es muy determinante de la imagen de solvencia que proyectan los deudores ante la banca internacional. De persistir la imagen negativa de los últimos años, es poco probable que la banca privada modifique sus restrictivos criterios actuales, que la llevan a evitar un aumento de su exposición financiera en América Latina. En 1985, esta razón llegó a 295%, la que se compara con 192%, que hubo en 1977 57/. Para 1989, se espera, de acuerdo con el escenario más probable proyectado por el FMI, que llegue a 263%, nivel que sería comparable con el que rigió en 1982, al comenzar la crisis de la deuda externa. Por otra parte, la razón entre el servicio de la deuda externa y el valor de las exportaciones aumentaría de 44%, en 1985, a 46%, en 1989. En 1977 fue de 22% 58/. De lo anterior se concluye que por el resto de la década no se prevé

que las actuales condiciones que restringen el marco financiero externo de la región vayan a cambiar de modo significativo.

III. ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS Y AJUSTES SECTORIALES

1. Introducción

Está suficientemente establecido, a nivel empírico, que el crecimiento económico tiene lugar en forma simultánea con transformaciones en la estructura productiva sectorial. En cada país, estos cambios se explican por las tendencias de la demanda a medida que aumenta el ingreso, y por los avances tecnológicos que inciden en la aparición de nuevos bienes y en la obsolescencia de muchos otros. La internacionalización de las economías y la mayor ponderación del comercio internacional de manufacturas, a los cuales ya se ha hecho referencia, han tenido una importancia creciente en las modificaciones de las estructuras sectoriales. Las alteraciones en las ventajas comparativas por desigual evolución de los precios relativos de los factores, en el tamaño de los mercados, en la dotación de recursos y en las políticas económicas, han sido determinantes de una relocalización de la industria manufacturera a nivel mundial.

Durante los años 70, las naciones en desarrollo y los países socialistas avanzados aumentaron su participación en la industria mundial de 8.7% a 10.2% y de 18.6% a 23.4%, respectivamente. Al mismo tiempo, los países desarrollados vieron disminuir la suya de 72.7% a 66.5% 59/ Esta disminución se verifica para la mayoría de las ramas industriales tradicionales (a tres dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme.

Por cierto, a estos niveles de agregación no se perciben muchos de los problemas de la reestructuración industrial. A medida que se pasa a niveles más desagregados y a industrias específicas, los cambios pueden ser de signos y efectos muy diferentes. Las contracciones que sufren algunas industrias crean desempleo y empobrecimiento en regiones y sectores sociales que no coinciden necesariamente con los efectos positivos de las industrias en expansión.

Algunas de las industrias tradicionales de los países desarrollados que han estado sufriendo una declinación progresiva de sus mercados son la del acero y la automotriz. Se trata de las que más se identifican con el carácter de la industrialización de postguerra, intensiva en capital y en bienes de consumo durables, como el automóvil. Los desiguales ritmos de crecimiento de estas industrias entre diferentes regiones del mundo se perciben en las siguientes relaciones: entre 1950 y 1980, la producción de automóviles creció 2,5 veces en los países desarrollados; 7,9 veces en los países socialistas y 63 veces en los países en desarrollo 60/.

El panorama de la industria del acero es similar: esas relaciones alcanzaron a 2,6; 5,7; y a 22, respectivamente 61/. Por cierto, más de dos tercios de la producción mundial sigue localizada en los países desarrollados (PD).

Sin embargo, los problemas de pérdida de competitividad de los PD en industrias que fueron tradicionales no se explican sólo --ni principalmente-- por la creciente presencia de países en desarrollo (PED). El gran crecimiento de la productividad en la industria japonesa ha sido factor fundamental en el deterioro industrial de los países desarrollados occidentales. Mientras en 1970 Japón producía alrededor de la mitad del número de automóviles que Estados Unidos, en 1980 esos volúmenes se habían igualado y, en 1981, la producción japonesa ya había superado a la norteamericana. El caso del acero es aún más espectacular. En 1950, la producción de Japón equivalía a 5% de la norteamericana y a 3% de la producción total de los PD. En 1980, esas cifras habían aumentado a 109% y 28%, respectivamente 62/.

Un sector de más reciente desarrollo es la electrónica, tanto de bienes de consumo como para usos productivos. Con respecto a la electrónica de consumo, la fabricación de aparatos de televisión, por ejemplo, muestra un panorama similar. Entre 1966 y 1979, la producción física norteamericana disminuyó en 19%, mientras que la de la CEE aumentó en 67%, la japonesa en 16% y la de otros países no socialistas --principalmente asiáticos-- creció en 5,2 veces 63/.

En los países más afectados por la pérdida de mercados, la disyuntiva central ha consistido en cómo optar entre la defensa de las industrias afectadas, por medio de la protección, regulación comercial y asistencia financiera, en un extremo, y una estrategia de ajuste estructural que debería culminar en la reasignación de recursos hacia sectores más promisorios. Las soluciones adoptadas varían mucho entre países, sectores y empresas. En general, en los países occidentales las estrategias no se han definido a niveles globales, sino más bien a partir de los intereses, posibilidades y estilos de las grandes corporaciones privadas y de sus grupos de presión ante los gobiernos y poderes legislativos. Algunos factores decisivos para facilitar el ajuste estructural han sido el carácter transnacional de las empresas, por su alto poder de control de los mercados, de la investigación tecnológica y de la información; la diversificación de productos que hayan tenido en el pasado, lo que constituye una valiosa experiencia para reasignar capacidad productiva, empresarial y de comercialización hacia productos de mayor valor agregado; la resistencia local a dismantelar las actividades prevaletentes, la cual se ha constituido en un obstáculo para los reajustes, en la medida en que a mayor resistencia y a mayor capacidad de organizar

coaliciones políticas en defensa de determinadas industrias, se ha tenido más éxito para lograr protecciones comerciales. Un ejemplo al respecto lo constituye la industria del acero en los Estados Unidos. Otros factores relevantes han sido la importancia relativa que se le ha otorgado a la innovación tecnológica, a la racionalización industrial --en términos de acuerdos para reducir capacidad instalada de plantas que van quedando obsoletas--, a la política de fusiones y a la búsqueda de la reducción de costos de producción.

Una referencia a algunos de los sectores más destacados de la estructura de producción industrial puede mostrar con mayor precisión la naturaleza de estos procesos de ajuste.

2. Textiles y vestuario

Este es uno de los sectores que muestra más nítidamente el cambio en los patrones sectoriales de producción industrial de los países desarrollados. Hasta comienzo de los 70, la producción de textiles había estado creciendo a un ritmo cercano a 4% por año, pero en esa década el nivel cayó a 0.5% anual. La participación de los países desarrollados en el valor agregado mundial de la industria textil descendió de 58.5%, en 1970, a 51.8%, en 1979 64/. Si se expresa esa participación como coeficiente con respecto a la participación del valor agregado del total de manufacturas, es decir, se estandariza con respecto a la tendencia global del sector, la caída es de 0,81 a 0,78 65/. Esto revela una pérdida de mercados más acentuada que para el conjunto del sector manufacturero.

La declinación obedece a una suma de características estructurales, entre las cuales las más relevantes son la baja elasticidad ingreso de la demanda, especialmente en los países desarrollados, y la intensidad relativamente elevada en el uso de trabajo, lo que le hace perder competitividad frente a los países en desarrollo a medida que aumentan los salarios reales. En 1977, por ejemplo, el costo del trabajo por hora del sector textil era 8 dólares en Bélgica, 4 dólares en Estados Unidos, 3 dólares en Inglaterra, pero sólo 45 centavos de dólar en Corea del Sur y 28 centavos en Pakistán 66/.

Puesto que se trata de un sector de gran incidencia en el empleo, los países industriales han reaccionado tratando de modernizar su industria textil y desarrollar técnicas más intensivas en capital para aumentar la productividad y evitar el deterioro competitivo. Esto ha ocurrido especialmente en Estados Unidos. Aparte de la modernización de plantas textiles y ampliación de escalas, se han efectuado fusiones y concentraciones de empresas, y relocalizaciones en regiones de salarios más bajos. En el caso de la industria del vestuario,

donde es más difícil aprovechar economías de escala, Estados Unidos ha hecho un uso creciente del sistema de maquila en México y en el este asiático, lo que de paso es un incentivo adicional para expandir la demanda de textiles. Esta estrategia es más viable para los bienes de consumo masivo y de bajo precio. En la industria europea del vestuario, en cambio, ha predominado la diversificación hacia bienes de alta calidad y precio, en los que se valoriza la exclusividad. Tal orientación ha mantenido una estructura de pequeña empresa y bajas escalas de producción. Estas estrategias han permitido que la industria del vestuario de los países desarrollados haya tenido un desempeño relativamente mejor que la textil, durante los años 70. No obstante, no pudo evitar que los déficits comerciales se intensificaran. En la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, el déficit neto en textiles con los PED signatarios del Acuerdo Multifibras aumentó de 77 millones de dólares, en 1973, a 1 200 millones, en 1979. En vestuario, el incremento fue de 1 143 millones a más de 4 000 millones. En Estados Unidos, el aumento en el déficit comercial de vestuario fue el fenómeno más pronunciado 67/.

La penetración comercial de los PED, basada especialmente en la industria de fibras sintéticas instalada para la exportación, vino a culminar el gradual deterioro de los mercados de los PD, iniciados frente a Japón desde varias décadas antes. El dilema no resuelto que enfrentan los PD consiste en cómo dar respuesta a los efectos negativos sobre el empleo y la producción de estos sectores. A consecuencia del fuerte poder de negociación de los intereses afectados, las políticas predominantes han consistido en regulaciones comerciales tendientes a controlar las importaciones. Los mecanismos utilizados han sido la imposición de restricciones voluntarias a la exportación, cuotas y otros similares.

Las políticas, en especial en Estados Unidos, se orientaron inicialmente a negociaciones bilaterales con los países exportadores a fin de lograr restricciones voluntarias. Al generalizarse esta práctica, se originó el primer acuerdo internacional multifibras de 1973, entre PD y PED, promovido por Estados Unidos. Mediante él, se estableció una meta para el crecimiento de las importaciones de fibras textiles de los PD no superior al 6% 68/. Este acuerdo significó una excepción adicional al GATT en beneficio de los PD. En 1977, el acuerdo fue renovado. Aunque perjudica los intereses de los PED, éstos lo han aceptado ante el riesgo de que sin él las restricciones unilaterales que podrían imponer los PD los afectarían más seriamente. Con las recesiones de los años 70 los controles a las importaciones en los PD se han hecho más intensos. Sin embargo, ello no impidió que las importaciones siguieran creciendo.

El problema básico es que las políticas de control de importaciones de los PD contribuyen a retardar el ajuste estructural. En las industrias textil y del vestuario los PD difícilmente van a poder recuperar ventajas comparativas. El sector vestuario, por ejemplo, se caracteriza por su producción en pequeña escala y por la dispersión geográfica. Sin embargo, algunas políticas que se han estado intentando pueden racionalizar la industria y aumentar la productividad: 1) organización de grandes redes de comercialización que permitan difundir marcas o estilos; 2) articulación en torno a ciertas empresas líderes que pueden imponer modas y diseños, las cuales a su vez subcontratan con la pequeña empresa atomizada; 3) establecimiento de tiendas comerciales que operan en gran escala y a nivel internacional (i.e. Harrods, Marks & Spencer); 4) reorientación de la producción hacia diseños de alto valor agregado; 5) cambios tecnológicos para aumentar la productividad, como robotización y utilización de procesadores 69/ y 69a/.

Estas medidas, sin embargo, son paliativos y no resuelven el problema de fondo. Las estrategias basadas en concentrar la comercialización o desplazar la producción hacia bienes de alto valor agregado también están abiertas a los PED. Sólo es cuestión de tiempo hasta que éstos puedan competir exitosamente sobre tales bases. El cambio tecnológico en el sentido de la robotización es tremendamente costoso en inversión y sus beneficios muy relativos respecto de las tecnologías más tradicionales 70/. Además, no evitará la intensificación de los efectos desempleo y deterioro regional por quiebra de pequeñas empresas en los PD, lo cual es uno de los fundamentos de las estrategias proteccionistas. Por otra parte, el esfuerzo de readecuación empresarial y tecnológica para aumentar la productividad en este sector debe evaluarse en relación al deterioro estructural del dinamismo de la demanda en los PD y a la alternativa de orientar tales esfuerzos hacia sectores que ofrecen mejores perspectivas de crecimiento en esos países 71/.

Algunos PD, incluido Estados Unidos, han estado aplicando políticas de ajuste para incentivar la reasignación de recursos y apoyar financieramente a las industrias en declinación y a sus trabajadores, durante la transición. Pero han adolecido de falta de continuidad, de legitimación social y política y de suficiente anticipación. Cuando ellas implican desembolso fiscal, se convierten fácilmente en objeto de críticas y controversia política. Los costos de las regulaciones comerciales son mucho más difusos y usualmente no se perciben como tales. En cambio, los defensores de las respuestas que implican asistencia financiera y reajuste deben sufrir el costo político correspondiente, por lo que aquéllas no gozan de gran popularidad.

3. Industria del acero

Este es un sector cuyo crecimiento está muy asociado a las etapas iniciales de la industrialización. Las industrias que suelen expandirse en tales periodos son intensivas en acero: la construcción, que en países en desarrollo utiliza de 50% a 60% del consumo total de acero 72/, transporte y vías de comunicación, plantas industriales, maquinarias, astilleros, automóviles. En etapas más maduras, como ocurre actualmente en los PD, el patrón de demanda se vuelca preferentemente hacia sectores poco intensivos en acero en relación a otros insumos: servicios, telecomunicaciones, microelectrónica, espacial. Estos efectos generan una declinación del ritmo de crecimiento de la demanda de este producto en los PD. Lo contrario sucede en los PED.

Además del efecto por el cambio en la estructura de la demanda, el consumo en los PD se ha estancado por innovaciones tecnológicas que han hecho posible disminuir los coeficientes de insumos de acero. Para Alemania Occidental, por ejemplo, por cada 1 000 Kg. de producción final, el uso de acero ha disminuido en las siguientes proporciones entre 1970 y 1977 73/.

Maquinaria eléctrica	-10%
Astilleros	-23%
Equipo rodante	-9%
Rodamientos y similares	-11%

En Estados Unidos, para automóviles se estimaba que ese coeficiente disminuiría en 44% entre 1975 y 1985.

Las tendencias señaladas han contribuido a generar una grave crisis estructural de la industria del acero en los países desarrollados occidentales, marcada por la disminución del consumo del producto, a lo que se añade la pérdida de competitividad especialmente con respecto a Japón.

La industria de Estados Unidos se ha visto muy afectada por esta crisis. En 1950, ese país aportaba 49% de la producción mundial de acero, cifra que se había reducido a 17%, en 1979, y a 10%, en 1982 74/ y 74a/. En contraste, la participación japonesa aumentó de 2.5%, en 1950, a 15%, en 1979 y 1982. El ritmo de crecimiento anual de la producción de acero durante las décadas de los 50 y 60 fue de 30% en Japón, pero sólo de 1.5% en Estados Unidos y 2.7% en Inglaterra 75/. Durante los años 70 la producción norteamericana disminuyó fuertemente.

Por su parte, los países en desarrollo --se incluye a Corea del Norte y China-- aumentaron su participación en la producción mundial de acero desde 6%, en 1960, a 13%, en 1978 76/.

Para comprender los cambios en la distribución mundial entre Japón y los demás países industriales, es conveniente hacer referencia a las estrategias seguidas por esos países. La japonesa, implementada después de la segunda guerra, optó por impulsar el desarrollo de su industria pesada y, en particular, astilleros. Se trata de sectores intensivos en el uso de acero, a pesar de que ese país no tenía ventajas comparativas ni recursos naturales de hierro o carbón, que tradicionalmente habían sido las condiciones para desarrollar esta industria. El rápido crecimiento de la demanda interna le permitió a Japón disponer de un mercado suficientemente grande como para instalar la industria de acero y aprovechar sus fuertes economías de escala. Pero, además, la estrategia se basó en el uso de las nuevas tecnologías del acero, que aumentaron aún más las economías de escala. De esta manera, Japón pudo compensar con creces los costos de transporte de las materias primas que debía importar. La instalación de las plantas en las zonas costeras significó ahorrar en transporte terrestre, cuyos costos se han reducido en menor proporción que los marítimos. Esta fue una ventaja adicional con respecto a la industria norteamericana.

Esta última, por otra parte, siguió la estrategia de ampliarse sobre la base de inversiones e innovaciones marginales. Si bien tales inversiones tenían menores exigencias de capital y mostraban mayores tasas de retorno a corto plazo, a la larga contribuyeron a rigidizar y consolidar tecnologías que iban quedando obsoletas. Por tal razón, a fines de los años 70 una proporción mucho más alta de la producción japonesa se originaba en plantas de tecnologías recientes, mientras que en la producción norteamericana sucedía lo contrario. A comienzos de los años 80, la productividad japonesa era 25% a 30% más alta que la norteamericana, para productos comparables 77/. Otro efecto de la exitosa estrategia japonesa es que convirtió al país en el principal exportador de acero. En 1978 exportaba 13 veces más que Estados Unidos 78/. Ello se ha logrado no sólo con la instalación de capacidad productiva en el país de origen, sino también con inversiones en los países compradores, que promueven el uso de acero.

Durante los años 70, las prioridades de la investigación tecnológica en el sector se han orientado hacia el diseño de plantas de menor tamaño, más especializadas y con mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones del mercado. Este desarrollo ha intensificado la competencia y está haciendo posible una mayor presencia de los PED --aunque todavía sigue siendo marginal-- en los mercados mundiales. Entre 1970 y 1979 su producción de hierro y acero, como proporción del valor agregado a nivel mundial, aumentó de 5.2% a 9.4%. Para los países industriales se produjo una disminución de 74.8% a 67.7% 79/.

Las reacciones de los PD occidentales, en general, han sido de carácter defensivo, lo cual es comprensible por la importancia económica y política que sigue teniendo la industria del acero. Sus estrategias de defensa han sido variadas, dependiendo de las tradiciones y estilos de política industrial. En Estados Unidos, por ejemplo, donde la industria es privada, se ha abogado por políticas comerciales y proteccionistas. El argumento de fondo ha sido que en el exterior los exportadores utilizan el dumping, prácticas desleales y estarían subsidiados por los gobiernos. A fines de los 70, se estableció en Estados Unidos el "trigger price mechanism" (TPM), que fijó un precio mínimo de importación basado en costos de producción japoneses. Importaciones realizadas por debajo de este nivel serían investigadas con la legislación anti dumping 80/.

Como la crisis de esta industria coincidió con las recesiones de los 70, se creó la falsa imagen de que los problemas de exceso de capacidad eran cíclicos. Ello estimuló las demandas de los grupos de interés por protección comercial, las que sin embargo resultaron contradictorias con la ideología tradicional antiproteccionista de los empresarios privados y de los gobiernos. No obstante las medidas aplicadas, el deterioro competitivo de los Estados Unidos ha seguido su curso.

En Europa Occidental, con una mayor tradición intervencionista y en el marco de la Comunidad, se ha buscado combinar la política comercial de precios mínimos y medidas anti dumping con una política de coordinación y racionalización de la producción, tendiente a reducir los excesos de capacidad y buscar una mayor especialización. Esta estrategia se expresó en el Plan Davign-on (1976), el cual ha encontrado fuertes dificultades para lograr acuerdos en torno a cómo distribuir los costos de los ajustes. La existencia de muchas empresas estatales en la industria europea del acero alienta las sospechas de ineficiencias y subsidios gubernamentales entre los competidores privados.

A medida que se ha fortalecido la conciencia de que los problemas de la industria son estructurales y no coyunturales, emergen nuevas estrategias orientadas a más largo plazo. Estas incluyen la diversificación de productos, ya sea hacia aceros de mayor calidad o a bienes de ingeniería intensivos en acero. La última alternativa tiene la ventaja de hacer menos dependiente la rentabilidad de la fase del ciclo, ya que la demanda de acero crudo se ve muy afectada en las recesiones. Otra estrategia es la de integrar la producción de acero con la de bienes exportables que la utilizan intensivamente, como barcos, vehículos, etc. Es la que inicialmente siguieron los japoneses. Una tercera estrategia es la de establecer convenios internacionales de cooperación con países en desarrollo, y que

Japón está usando ampliamente. Se trata de que compañías privadas o asociadas al Estado, establecen inversiones en un país en desarrollo para expandir la industria del acero con la tecnología más reciente, más el compromiso de cooperar en el desarrollo tecnológico. A cambio, obtienen concesiones para explotar recursos naturales que son escasos para el país inversionista. En acuerdos de Japón con México, el primero busca obtener petróleo; con Argentina, se ha tratado de la producción de alimentos. Es lo que se viene denominando la "nueva diplomacia comercial" de Japón.

Aunque la presencia internacional de la industria del acero de los PED es todavía reducida las estrategias defensivas de los países industriales --inicialmente enfocadas sobre todo hacia las exportaciones japonesas-- se han extendido a las exportaciones de éstos. Argentina, Brasil y México, han sido los países latinoamericanos más afectados por tales políticas. Lo que sí puede esperarse es que los mercados de los PED se convertirán en un terreno promisorio de crecimiento de la producción de acero a mediano plazo, por lo que estos mercados pasarán a ser objeto de una competencia intensificada. Esto les plantea a estos países la necesidad de adoptar una estrategia a largo plazo para aprovechar interna y creativamente los beneficios de tal crecimiento. Esto es especialmente válido en un momento en que las nuevas tecnologías hacen posible la producción en plantas más pequeñas y flexibles, en productos más especializados y mejor articulados al crecimiento del resto del sector industrial.

4. Industria automotriz

El rasgo central que caracteriza la transformación de esta industria a nivel mundial es la relativa dispersión de su actividad productora, mientras que ha aumentado la concentración al nivel de las actividades de comercialización 81/. Japón ha emergido como el principal exportador de automóviles, desafiando incluso la supremacía norteamericana en su propio mercado. Algo similar ha acontecido con los países europeos. La respuesta de las firmas automotrices tradicionales ha sido introducir una serie de ajustes a la industria. Se buscó la manera de competir más eficazmente, no sólo a través de los precios sino también de un conjunto de características determinantes de la competitividad, como tamaños, diseños, uso de combustible, peso, etc.

En 1973, las ventas norteamericanas habían llegado a más de 11 millones de unidades, con una densidad de 476 propietarios por cada mil habitantes. En Europa, eran de 9,4 millones y una densidad de 225. En 1974, a raíz del aumento de los precios del petróleo, se produjo la primera crisis de la industria, con caídas de las ventas de 23% en Estados Unidos y 14% en

Europa 82/. Esta circunstancia marcó el comienzo de un largo período de reestructuración de esta industria y diseño de nuevas estrategias competitivas.

Una primera etapa post 1973 se caracterizó por la recuperación que fue posible por el reciclaje de los fondos petroleros y la baja de las tasas de interés. Sin embargo, la industria japonesa, que se había estado expandiendo rápidamente desde los años 60, emergió como un fuerte competidor de la industria norteamericana. Hacia fines de los años 70, las producciones norteamericana y europea alcanzaron sus máximos niveles post 1973, pero Japón ya estaba fabricando más de 9 millones de unidades 83/. En 1980, Japón superaba la producción norteamericana. Como la producción japonesa se orientó preferentemente a las exportaciones, las ventas locales de los países tradicionales se vieron afectadas frente al rápido incremento de las importaciones.

Algunos cambios adicionales afectaron a los productores tradicionales.

Las nuevas políticas conservacionistas de energía impusieron restricciones respecto del rendimiento de los combustibles. Los precios más altos de éstos y la elevada densidad de automóviles por cada 1 000 habitantes, desplazaron las preferencias de los consumidores hacia los vehículos compactos en los cuales Japón había desarrollado sus ventajas comparativas. Además, desde fines de 1978 el dólar comenzó a apreciarse, factor que vino a sumarse a los mayores costos de producción norteamericanos derivados de las regulaciones federales. Este conjunto de factores favoreció el crecimiento de las importaciones en los países industriales avanzados y un desplazamiento de la demanda hacia modelos más pequeños y económicos.

Luego, en 1979-80, se produjo la segunda alza del petróleo que desencadenó la crisis abierta de los productores tradicionales. Las grandes corporaciones norteamericanas y europeas se encontraron con fuertes pérdidas operacionales y en Estados Unidos se impuso la restricción voluntaria a las exportaciones japonesas, por un período de tres años. Los aumentos de precios y la recesión económica generalizada intensificaron la reestructuración a favor de los vehículos compactos y en contra de los modelos estándar y de lujo.

Los cambios en las necesidades de los consumidores y las políticas conservacionistas afectaron negativamente la competitividad de los productores tradicionales, que han experimentado fuertes dificultades para adoptar sus estructuras productivas. Con el objeto de tratar de evitar mayores pérdidas de mercados, los afectados han implementado varias estrategias.

Elas comprenden: reducción de salarios reales en la industria, que tradicionalmente han estado por encima de las remuneraciones promedias; uso del poder negociador con los subcontratistas, para reducir sus precios, mediante compras por licitación en vez del sistema más tradicional de compras por contratos de largo plazo; aumento de la producción de vehículos compactos, para lo cual en Estados Unidos se pidió incluso protección comercial usando el argumento de la industria naciente 84/. Se ha sostenido que la fabricación de estos modelos requiere el aprendizaje de una calificación de la que carece la industria norteamericana.

Para desarrollar esta última estrategia se han intentado varias opciones. Una ha sido la del redespigue de la industria, mediante inversiones en países con menores costos de la mano de obra, para fabricar componentes o incluso instalar armaduras. En América Latina, Brasil y México han sido los países predilectos para esas inversiones, pero también se han efectuado en naciones europeas de menor desarrollo relativo, como España. En la medida en que se han reducido los salarios reales en los países de origen de estas corporaciones, ha disminuido también el atractivo del redespigue, ya que como factor en contra opera la productividad mucho más baja en los países en desarrollo.

Una segunda estrategia, que cuenta con mayor interés por parte de las corporaciones, ha sido la de establecer filiales en Japón asociadas con empresas japonesas bien establecidas y con un buen dominio de la tecnología, de manera de importar el automóvil completo. Algunas asociaciones son las de Chrysler con Mitsubishi, Ford con Toyo Kogyo, Chevrolet con Suzuki 85/. El interés de las empresas japonesas está en el acceso a las redes de comercialización y distribución, que son monopolizadas por las grandes corporaciones norteamericanas.

A esta estrategia se ha llegado tras el convencimiento de que las ventajas comparativas que ha ganado la industria japonesa no se explican sólo por el dominio tecnológico que ha logrado. Además, hay toda una concepción de la industria que es diferente y difícil de absorber, sobre todo en un país con fuerte tradición industrial y estilos arraigados de organización empresarial 86/. Los intentos por atraer inversiones niponas a la industria automotriz norteamericana tampoco han sido exitosos, por la reticencia japonesa a insertarse en un medio social y cultural muy diferente del propio y por la alta prioridad que se le otorga en ese país a la protección de los empleos. Inversiones japonesas en el exterior pueden contribuir a aumentar la rentabilidad del capital, pero perjudican las fuentes de trabajo en el país de origen.

Esta consideración está pesando fuertemente también en la economía norteamericana durante los años 80, debido al impacto del desempleo. Se ha generado una presión social y política por proteger las fuentes de trabajo, unido a un renacimiento nacionalista que caracteriza a la administración Reagan. Por ello las estrategias de relocalización de plantas industriales en el exterior no gozan de prestigio, son fuertemente criticadas y han intensificado la búsqueda de una racionalización industrial, reducción de costos y mejoramiento de la competitividad. Estos esfuerzos han logrado algunos éxitos, como el de la Chrysler.

Es conveniente extraer las lecciones que se desprenden para las políticas de países en desarrollo. En primer lugar, como lo demuestran las dificultades de la industria norteamericana, para adaptarse a las nuevas formas de competencia no basta tener el dominio tecnológico. Toda la organización del sector se ve involucrada. La ventaja de Japón está basada en una variedad de factores que trascienden el nivel de la empresa. Entre ellos, la articulación de las plantas principales con los proveedores, la estructura de incentivos y prioridades asumidas por el Estado, el compromiso de los trabajadores con las empresas para mejorar los estándares de calidad, son todos elementos que no se reproducen fácilmente ni en forma aislada.

En segundo lugar, por la importancia económica de esta actividad y sus interrelaciones con el resto del sistema industrial, es un sector al cual difícilmente van a renunciar los países industriales. Prueba de ello son los esfuerzos de adaptación y reestructuración que realiza Estados Unidos, que incluso han llegado al nivel de restricciones voluntarias de salarios asumidas por los poderosos sindicatos automotrices. Este es un sector en el que probablemente la competencia futura va a estar muy determinada por la introducción de la alta tecnología de producción y la robotización, ya implantada por los japoneses.

En tercer lugar, ha ido quedando en evidencia que aún las empresas más poderosas deben buscar la asociación con otras, persiguiendo beneficios mutuos, que pueden ser ventajas de comercialización o tecnológicas, ciertas características de diseño, tamaño, o peso.

Para los países latinoamericanos, el sector ofrece ventajas pero también dificultades. Entre las primeras está el hecho de que se trata de una región en que todavía la densidad de vehículos es baja, comparada con los países industriales. Pero es un sector cuya demanda debería crecer con rapidez en el futuro, a diferencia de los PD. Se ha estimado que la participación de América Latina en la demanda mundial de automóviles debería incrementarse de 5.7%, en 1980, a 10.2%, en

1990. En los países de la OECD, en cambio, tal participación debería caer de 84.7% a 76.1% entre ambas fechas 87/.

América Latina representa un mercado potencial dinámico, que seguramente va a atraer el interés de las grandes corporaciones del sector. Pero en esa medida, también que podría ser aprovechado por la industria latinoamericana. La condición es utilizar eficazmente las lecciones de la experiencia.

En primer lugar, una industria de armaduría atomizada no es viable mientras sigan prevaleciendo las fuertes economías de escala. En este sentido, los países que ya han avanzado más en la región, como Brasil y México, tienen sin duda la mejor opción. En segundo lugar, no deba despreciarse la evidencia de que la asociación con algunas grandes empresas transnacionales (ET) puede ser indispensable para mantener buenos niveles de eficiencia y competitividad, tanto en la producción como en la comercialización. En tercer lugar, como demuestra la experiencia japonesa, es indispensable detectar las tendencias de los mercados en cuanto a preferencias y necesidades de los consumidores. Al respecto, las condiciones latinoamericanas, dada su heterogeneidad, pueden requerir diseños y características específicas. En cuarto lugar, otra experiencia clara es que el rol del Estado resulta decisivo tanto para asegurar una protección comercial, como el contenido de producción local, de manera de lograr una máxima creación de encadenamientos industriales. Se ha estimado que en Estados Unidos el empleo generado en las industrias proveedoras de partes automotrices llegaba a 2,5 millones de trabajadores, a fines de los años 70 88/. Estos efectos son relevantes para las perspectivas de un mayor comercio recíproco en América Latina, en la medida que los países acepten la inviabilidad de que cada uno de ellos establezca sus propias armaduras.

Este es uno de los problemas que enfrenta el desarrollo del sector en la región, como lo atestigua la experiencia del Pacto Andino. Los grupos sociales involucrados en las armaduras son reacios a aceptar su desmantelamiento. Incluso en un país como Chile, después de una década de políticas neoliberales, las armaduras seguían teniendo regímenes comerciales de excepción y el anuncio del desmantelamiento ha provocado fuertes reacciones en contra, tanto de empresarios como de trabajadores. Esta resistencia es comprensible, pero puede reducirse si la racionalización de la industria se plantea en el marco de una política industrial que busca una reasignación de los recursos y de la capacidad productiva en forma activa, hacia sectores de crecimiento promisorios regionalmente.

Un segundo problema no despreciable, aunque de naturaleza más global, se relaciona con el estilo de desarrollo que

involucra el crecimiento de la industria automotriz. Se trata de un estilo que en América Latina resulta desigualador y consumista y, en ese sentido, es contradictorio con los objetivos globales del desarrollo 89/. Sin embargo, no puede desconocerse que la disponibilidad restringida de vehículos que prevalece en la actualidad tiene efectos desigualadores aún más pronunciados, toda vez que el stock automotriz se concentra en los grupos de ingresos más altos. Este aspecto deber ser considerado en el diseño de las características de la industria latinoamericana.

5. Industria electrónica de consumo

El sector muestra características bien definidas:

1. Se observa un alto ritmo de crecimiento de la demanda mundial --especialmente durante los años 60 y 70-- aunque en los países desarrollados ya se está alcanzando la saturación de los mercados, por lo menos en los bienes más tradicionales como juguetes, relojes, calculadoras, artefactos de uso doméstico, equipos de sonido, radio, televisión y video grabación.

2. Es un sector altamente intensivo en tecnología y trabajo calificado, por lo que los países que han adquirido una posición preponderante en el mercado, lo han hecho gracias a una sistemática estrategia de inversión tecnológica a largo plazo.

3. El proceso de producción comprende dos etapas: la fabricación de componentes y la de armaduría. Estas presentan requerimientos técnicos diferentes.

La fabricación de componentes tiene grandes economías de escala y es altamente intensiva en capital. Por ejemplo, se estima que a fines de los años 70 el tamaño mínimo económico para fabricar tubos para TV color era de un millón de unidades al año 90/. Como la demanda mundial de tubos se estimaba en 31 millones de unidades, unas pocas empresas podían copar fácilmente el mercado mundial.

La armaduría, en cambio, hasta fines de los años 70 era intensiva en trabajo, por lo cual los PD habían instalado subsidiarias o empresas asociadas en PED --especialmente los del este asiático-- para aprovechar sus menores costos de trabajo. Sin embargo, esta fase ha comenzado a automatizarse desde fines de los años 70, sobre todo en Japón. Ello ha sido facilitado por el desarrollo de la microelectrónica y por la reducción en el número de componentes de los productos electrónicos de consumo. Por ejemplo, en la fabricación de calculadoras, los componentes se han reducido de 5 000 a menos de 40 91/.

Desde el punto de vista del desarrollo de la industria en los países industriales y los cambios en las ventajas comparativas, el rasgo notable fue la espectacular entrada y desplazamiento de la producción norteamericana por parte de la industria japonesa. En receptores de televisión en colores, por ejemplo, esta última era insignificante a mediados de los años 60. En 1977, sin embargo, 42% de las ventas mundiales --excepto países socialistas-- eran japoneses y menos de 10% norteamericanos 92/. Muchas empresas norteamericanas líderes quebraron o debieron adaptarse significativamente para poder competir. Las políticas defensivas de carácter proteccionista o legal --medidas anti dumping-- no han tenido éxito. Esto se debe fundamentalmente a que, siendo los salarios relativamente comparables, la causa de fondo está en un desigual crecimiento de la productividad. Además, los japoneses han comenzado a instalar plantas en Estados Unidos, a fin de evitar esas restricciones comerciales.

La estrategia japonesa en este sector ha seguido un patrón de comportamiento similar al de otras industrias. Asumiendo un horizonte de largo plazo, se adoptó la decisión, con apoyo gubernamental, de asignar importantes volúmenes de inversión al desarrollo tecnológico. Una primera etapa consistió en el aprendizaje de la tecnología occidental dominante, para buscar luego un desarrollo tecnológico endógeno. De los productos iniciales simples se fue pasando a bienes más sofisticados. Desde temprano la industria se instaló con el objetivo de producir para la exportación. A medida que los salarios reales fueron subiendo, las industrias japonesas comenzaron a instalar subsidiarias en los países asiáticos en desarrollo, lo cual además de favorecerlas con sus menores costos de trabajo, les permitió exportar a Estados Unidos evitando las restricciones legales impuestas contra la producción japonesa.

Japón logró un ritmo más rápido de crecimiento de la productividad mediante diseños técnicos que requerían menor número de componentes que los norteamericanos. Además, éstos se fabricaron en gran escala, aprovechando un mercado en expansión. Ello permitió ahorro de materiales, tiempo y mejor calidad. Por otra parte, adoptaron una estrategia de comercialización que les permitió una rápida entrada al mercado estadounidense: las ventas en gran escala a través de tiendas de departamentos, con descuentos de precios que dejaron fuera de competencia a la producción norteamericana, comercializada a través de distribuidores independientes operando en pequeña escala 93/.

La industria europea ha podido protegerse debido a la existencia de su sistema propio de señales, del cual no se han vendido patentes ni licencias. El costo de esta protección ha sido un más lento ritmo de crecimiento de la productividad,

incapacidad para competir en el resto del mundo y una producción muy fragmentada y poco eficiente.

Durante los años 70 y 80 se han estado produciendo cambios importantes. Los países asiáticos en desarrollo, especialmente los NIC's, que se beneficiaron del aprendizaje con los japoneses, han comenzado a competir intensamente en los mercados de exportación. Las industrias de Corea y Taiwán, en particular, iniciaron la fabricación de sus propios componentes e intensificaron sus inversiones en tecnología electrónica. Con menores costos de mano de obra, están compitiendo eficazmente con los japoneses y en muchos productos los han desplazado. Otros países de la región, como Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, están entrando también al mercado, aunque con menos base endógena y más presencia de capitales extranjeros 94/. Japón, por su parte, se está reorientando hacia la industria microelectrónica avanzada 95/.

En resumen, éste es un sector que, debido a un alto ritmo de crecimiento de la demanda y de innovaciones tecnológicas, es de gran fluidez en cuanto al tipo de diseños y localización de las ventajas comparativas. Las naciones industrialmente maduras han tenido serias dificultades para enfrentar la competencia, sobre todo en la medida que han seguido estrategias defensivas poco innovadoras. La clave de los países exitosos ha estado en la orientación exportadora y en la alta prioridad para la asignación de recursos de inversión en tecnología y aprendizaje.

6. Industria electrónica avanzada

Más que un sector productivo en el sentido tradicional, esta es una actividad multidimensional que está transformando radicalmente el concepto de la producción industrial, y aún las formas de organización de la sociedad industrial contemporánea. Se trata de una actividad con un gran valor agregado en servicios altamente calificados de ingeniería. Sus efectos e importancia para el resto de las actividades económicas derivan de las posibilidades que abre en varios campos. Entre ellas está la flexibilización de los procesos de diseño y producción de bienes o servicios, el mejoramiento de la calidad y precisión de esos procesos, el aumento de los niveles de productividad en forma sustantiva y el establecimiento de redes de información y comunicación desconocidas hasta ahora.

La base de este sector está en la producción de semiconductores y circuitos integrados, que permiten realizar innumerables funciones lógicas y de memoria. A su vez, estos componentes hacen posible la fabricación de bienes electrónicos de consumo y de equipos y bienes de capital electrónicos, entre los cuales destacan los computadores, los robots y las máquinas

herramientas de control numérico. Estos equipos están alterando los patrones tecnológicos de producción en la industria tradicional. Han penetrado más en la industria de automóviles, textil y de equipos para oficinas. En todo caso, la mayoría de las actividades productoras y de servicios de los países desarrollados están haciendo un uso creciente de ellos. En América Latina, en cambio, su introducción ha sido más intensa en actividades de servicios, como bancarios, comercio y seguros 96/.

Los dos países más avanzados en esta industria son Estados Unidos y Japón. En ellos ha constituido un sector líder del crecimiento económico, sobrepasando en varias veces los ritmos promedios de crecimiento industrial. A nivel mundial, que en definitiva refleja las tendencias de esas dos naciones, el volumen de producción de circuitos integrados y semiconductores se duplicó cada año durante la década del 70. El precio de un transistor bajó en cien veces entre 1960 y 1980, y el precio de un circuito integrado disminuyó en 27% anualmente, durante la década de los 70 97/. En Japón, el número de máquinas herramientas de control numérico se multiplicó por once veces entre 1975 y 1982, mientras el valor de la producción de robots lo hizo en trece veces 98/. En 1982, el total de robots instalados industrialmente ascendía a 13 000 en Japón, a 6 250 en Estados Unidos, a 3 500 en la República Federal de Alemania y 1 300 en Suecia 99/.

Esta industria tuvo su origen en Estados Unidos durante los años 50, pero en las décadas siguientes se estableció una intensa competencia con Japón. Las estrategias seguidas han sido diferentes, cada una ha tenido ventajas y debilidades. La industria norteamericana se inició en la forma de pequeñas empresas de alta tecnología, muy especializadas en la producción de semiconductores y circuitos integrados para ser vendida en mercados en progresiva expansión. Esa característica les dió una gran flexibilidad para innovar y desarrollar múltiples usos. El camino japonés, en cambio, se caracterizó por la producción realizada en el interior de grandes empresas de bienes electrónicos, que iniciaron la fabricación de circuitos integrados para su propio uso, en forma más especializada 100/. Esta modalidad le dió un mayor respaldo financiero a las actividades de electrónica avanzada. Por ello, al producirse la recesión posterior al shock petrolero de 1973 y declinar la rentabilidad, se vió menos afectada que la norteamericana, pudo mantener sus gastos en investigación tecnológica y reducir fuertemente la desventaja competitiva con respecto a Estados Unidos.

A medida que se han recorrido las etapas tecnológicas iniciales, el avance a nuevos diseños ha demandado crecientes volúmenes de inversión, lo cual ha elevado los costos de entrada

a la industria. Al mismo tiempo, la estandarización de muchos procesos ha creado economías de escala. Estos factores le han transferido ventajas comparativas a las grandes empresas, que han ido absorbiendo proporciones cada vez mayores de los mercados.

La industria europea ha permanecido mucho más rezagada y dependiente tanto de Japón como Estados Unidos para el abastecimiento de circuitos integrados, componentes y equipos electrónicos avanzados. De ahí que los integrantes de la CEE, con el objeto de revertir tal dependencia, están llevando a cabo una variedad de programas de cooperación regional en áreas muy específicas de la alta tecnología electrónica.

Debido a sus efectos revolucionarios en el resto de las actividades económico-sociales --y desde luego políticas y militares-- la electrónica avanzada ha pasado a ser considerada una actividad estratégica, cuya dependencia de la importación de componentes claves puede hacer muy vulnerables a los países respecto de potencias extranjeras. Algunas de las políticas seguidas por los países europeos incluyen la unificación de una red regional de telecomunicaciones, a fin de avanzar en la estandarización de sistemas y equipos; la ayuda financiera por parte de los Estados a empresas privadas para la investigación en áreas prioritarias; y la organización de empresas mixtas, con filiales japonesas o norteamericanas, a través de estas últimas se comprometen a transferir know-how y al entrenamiento de ingenieros, a cambio de una participación en el capital y aun de subsidios gubernamentales: garantías de adquisición estatal de equipos producidos por empresas privadas.

Entre tanto, Estados Unidos y Japón continúan concediéndole una alta prioridad a los gastos de investigación y procesamiento. La principal fuente de financiamiento norteamericana proviene del presupuesto de Defensa. Allí la cuota asignada a investigación tecnológica en electrónica avanzada ha sido creciente. El sistema opera a través de contratistas privados. Japón ha utilizado una variedad de estrategias. Ellas consideran desde subsidios a firmas privadas para el montaje de laboratorios e investigación, hasta la estimulación al sector privado para establecer programas cooperativos de investigación entre varias empresas, que pueden incluir también instituciones públicas. Una política que se está aplicando es la de subsidiar proyectos durante la fase de investigación y aprendizaje en la producción, con el compromiso de la empresa de devolver los subsidios cuando el proyecto resulte exitoso y rentable.

Con la generalización del uso de equipos electrónicos avanzados, en los países desarrollados se ha entrado en la fase denominada de "establecimiento de grandes sistemas integrados".

Se trata de que la introducción de equipos electrónicos no involucra sólo un cambio tecnológico en la manera de realizar un proceso productivo. Está cambiando también el contenido de lo que se produce, mediante el diseño computarizado de nuevos bienes, definidos por las necesidades específicas de los usuarios. Por lo tanto, el concepto tradicional de planificación de la producción, diseño de bienes, especificación y control de equipos, altamente intensivo en personal calificado --y que representaba una proporción sustantiva de los costos de producción industrial-- está siendo reemplazado por el diseño, planificación y control computarizado. Hay enormes beneficios de productividad y reducción de costos. Estos se maximizan mientras más ligados estén los sistemas de producción de componentes y equipos con los usuarios finales. El factor más escaso que está surgiendo es la capacidad de programación y producción de software, la cual debe ser muy especializada. Ello ha inducido al desarrollo de empresas de servicios altamente calificados. Se está dando así una estrecha interacción y desarrollo de la industria electrónica avanzada, con una actividad de servicios profesionales y científicos muy ligados a ella.

De la breve experiencia de este desarrollo electrónico avanzado se extraen algunas implicancias para países en desarrollo. En primer lugar, emerge claramente la conclusión de que sin una intervención muy definida y explícita del Estado, no hay posibilidad de impulsar esta actividad. Aun en los Estados Unidos, la acción estatal ha sido decisiva, a través de los programas de Defensa y Espacial. En Japón y Europa ha ocurrido otro tanto, aunque en esos países se destaca una variedad de enfoques. Estos van desde los programas gubernamentales de investigación, los subsidios al sector privado, programas mixtos de cooperación, negociaciones con empresas transnacionales, hasta la estandarización de los sistemas de telecomunicaciones.

Una segunda conclusión es que, por la naturaleza del sector y la amplia difusión de sus efectos a todo el resto de la sociedad, países muy dependientes de los equipos importados pueden ser extremadamente vulnerables a presiones externas. Ello está incentivando a los PED más industrializados a definir políticas y estrategias de desarrollo electrónico avanzado. Corea, Taiwán y Brasil son algunos ejemplos recientes al respecto. Hay muchos componentes y equipos cuya producción se ha estandarizado suficientemente como para poder ser producidos en PED, con objetivos de exportación. Sin duda que ésto supone programas de cooperación, especialmente a nivel regional. América Latina posee, además, recursos humanos calificados como para avanzar también en la producción de servicios y software 101/.

7. Astilleros

La crisis de la industria de astilleros ha sido una de las más intensas en los países industriales, especialmente a partir de 1975. El empleo conjunto de Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia, Suecia y Holanda, que ascendía a 125 000 trabajadores, a mediados de los años 70, se había reducido a 47 500, en 1984 102/. La botadura de buques ha disminuido en Alemania Federal de 2,5 millones de toneladas, en 1975, a 681 mil, en 1982; en Suecia, de 2,5 millones a 280 mil; en Francia, de 1,3 millones a 305 mil, en el mismo lapso. Japón, que ha tenido alrededor de la mitad del mercado, disminuyó su producción de 18 millones de toneladas a 8,3 millones, en 1982, 103/.

Sin duda, se trata de una pérdida estructural de ventajas comparativas frente a los NIC's. Corea, por ejemplo, tuvo un desarrollo espectacular de la industria de astilleros en 1972-77, cuando sus exportaciones de barcos crecieron en 288% anual, elevando su participación en el total de exportaciones de 0 a 5.2%, entre ambas fechas 104/. Esto ha llevado a definir estrategias programadas de reducción de la capacidad instalada en astilleros que van quedando obsoletos. Ello ha involucrado largos procesos de negociación entre las empresas, los sindicatos y los gobiernos. Estos últimos han adoptado políticas de asistencia financiera y subsidios a las empresas que asumen compromisos de reducción de su capacidad instalada. Estas, a su vez, han negociado con los sindicatos diversas fórmulas de reducción de personal que, en general, han consistido en incentivar los retiros voluntarios, ya sea por jubilaciones tempranas, pagos en dinero efectivo por compensación del desempleo o plazos negociados para proceder al despido. Una política de despidos selectivos claramente identificados ha contribuido también a evitar la generalización de conflictos laborales 105/.

IV. ARTICULACION DE LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA CON EL CRECIMIENTO EXPORTADOR

1. Introducción

De la exposición precedente fluye la conclusión general de que en las experiencias exitosas de industrialización, el crecimiento dinámico de las exportaciones y de la capacidad competitiva han sido piezas fundamentales. Por el contrario, aquellas situaciones asociadas a pérdidas de competitividad internacional corresponden a procesos de industrialización que experimentan crecientes dificultades para mantener un ritmo dinámico adecuado. Sin embargo, esta constatación empírica no puede llevar a extrapolaciones simplistas y unidireccionales. A menudo se cae en el riesgo de preconizar estrategias comerciales de liberalización de mercados y desmantelamientos de políticas proteccionistas, en la creencia de que es el camino para una reasignación de recursos hacia los sectores más competitivos, a través de las formas espontáneas de los mercados.

Las experiencias expuestas en los capítulos anteriores muestran que los procesos son más complejos y que las estrategias deben entenderse más como conjuntos armonizados de metas, instrumentos, políticas y articulaciones entre los agentes productivos y el Estado, que como simples liberalizaciones de fuerzas espontáneas.

La intencionalidad y la adhesión social a algunas ideas fuerza son componentes no menos importantes que le dan efectividad a las estrategias.

Algunos aspectos relevantes que deben tenerse en cuenta al evaluar las relaciones entre industrialización y crecimiento exportador de manufacturas emanan de las evidencias empíricas acumuladas desde los años 50. Resumidamente, pueden expresarse de la siguiente manera:

a) Los países más exitosos en las exportaciones de manufacturas son los que habían alcanzado mayor grado de industrialización y madurez de sus estructuras industriales, es decir, aparatos industriales más equilibrados y flexibles para producir bienes de consumo, bienes intermedios y de capital, y de su capacidad de absorción tecnológica.

b) El éxito en la exportación de manufacturas no está asociado a regímenes muy liberales de comercio, sino a políticas industriales activas y a la articulación entre agentes económicos, el Estado y los sectores productivos.

c) El éxito exportador estuvo asociado a una coyuntura internacional dinámica, como se expuso en una parte anterior.

d) La interacción positiva entre industrialización y crecimiento de las exportaciones de manufacturas sólo en parte se explica por efecto de una demanda externa dinámica. Otros factores que inciden en ese vínculo se refieren al aprovechamiento de economías de escala, a la absorción y aprendizaje tecnológico selectivo, a las complementariedades y externalidades con otros sectores productivos, a la disciplina industrial que imponen los requerimientos de calidad de los mercados exportadores y al hecho de que la mayor disponibilidad de divisas provenientes de exportaciones dinámicas permite una mayor holgura de balanza de pagos, mayor flexibilidad de oferta, especialmente de insumos y bienes de capital importados y más grados de libertad para las políticas económicas.

Con todo, estas estrategias enfrentan la gran limitante de las perspectivas poco promisorias que presenta el escenario internacional para lo que resta de los años 80.

2. La factibilidad de un escenario futuro dinámico de exportaciones de manufacturas

Dos grandes grupos de factores aparecen como obstáculos derivados del escenario internacional. El primero es de carácter macroeconómico, mientras que el segundo se relaciona con la naturaleza de los cambios tecnológicos recientes.

A nivel macroeconómico, las dificultades están referidas a las posibilidades más reducidas de que los países en desarrollo sigan aumentando su participación en el comercio mundial de manufacturas al ritmo que lo hicieron en el pasado. En las décadas comprendidas entre los 50 y fines de los 70, el comercio mundial de manufacturas se expandió a un ritmo de 10% anual. Como las exportaciones de manufacturas desde los PED crecieron más aceleradamente que el comercio mundial durante los años 70, su participación en el total mundial aumentó de 5%, en 1970, a 12%, en 1983 106/. Esta más que duplicación fue a costa de los PD, lo cual ha generado la resistencia de éstos a seguir perdiendo mercados y ha inducido un proteccionismo más intenso.

Una característica predominante de las exportaciones de países en desarrollo ha sido hasta ahora el alto contenido de bienes tradicionales --alimentos, textiles y vestuario-- y, en consecuencia, la alta intensidad de trabajo de estas exportaciones. Sus efectos desindustrializadores en los países desarrollados han resultado por lo tanto más localizados en comunidades poco dinámicas, de menores ingresos relativos y donde prevalece una fuerza de trabajo menos calificada. El

empobrecimiento relativo de las zonas afectadas ha sido más visible y ello ha facilitado la resistencia de los grupos organizados de presión a las importaciones desde países en desarrollo.

Otro aspecto estructural del escenario pasado es que el comercio mundial de manufacturas creció más rápidamente, casi al doble, que la producción mundial de manufacturas, que llegó al 5% anual. Esto hace improbable que esa relación se pueda seguir manteniendo. Menos aún en un contexto en que las economías más avanzadas tienden a cerrarse relativamente al comercio, más que a seguir abriéndose, y en que los ritmos previsibles de crecimiento industrial serán menores que en el pasado.

Una consideración adicional en el plano macroeconómico se refiere a la falacia de composición de que la experiencia asiática pudiera repetirse con otras regiones en desarrollo. Si todos los PED expandieran sus exportaciones de manufacturas al ritmo que lo hicieron los países asiáticos, la saturación de los mercados de manufacturas importadas sería inminente. Esta consideración no excluye que determinados países puedan optar exitosamente por una estrategia intensiva en exportaciones, pero ciertamente es incompatible con otra más general que incluya un conjunto de países tras ese objetivo.

Un segundo grupo de factores limitantes de las posibilidades de un escenario internacional dinámico se relaciona con los cambios tecnológicos recientes. En especial, aquellos ligados a la industria electrónica avanzada, a los cuales ya se hizo referencia. Estos factores han inducido algunas reversiones de ventajas comparativas en manufacturas que habían alcanzado países en desarrollo. La automatización con base electrónica (ABE) está provocando aumentos espectaculares de productividad, reducción de costos de capital por baja de los precios de los equipos electrónicos, y reversión de ventajas comparativas que habían estado ganando los países en desarrollo en industrias tradicionales y otras más recientes pero intensivas en trabajo. Por ejemplo, Hong-Kong ha perdido un tercio de las ventajas absolutas de costos de armadura de semiconductores que tenía con respecto a los Estados Unidos, desde comienzos de los años 70 107/.

La ABE presenta una serie de ventajas: flexibilidad para el diseño de nuevos bienes y rapidez para el cambio de los mismos, de acuerdo a las necesidades de los usuarios; menores costos de producción; mayor calidad, precisión y variedad de los bienes. Estas ventajas se maximizan con la proximidad entre productores y usuarios. Como los mercados compradores más importantes están en los PD, la ABE está creando una desventaja comparativa de los PED más alejados de los centros de consumo. Ello hace disminuir los

incentivos de las transnacionales para subcontratar con empresas de países en desarrollo.

Las consideraciones anteriores apuntan a la conclusión de que los PED tendrán que optar por desarrollar sus demandas recíprocas de manufacturas si quieren acelerar los procesos de industrialización. La alternativa sería volcarse a los mercados locales, lo cual, como se ha demostrado ya en la literatura económica, presenta conocidas deficiencias. Una industrialización más intensa, compatible con un crecimiento exportador y una mayor especialización y selectividad en la asignación de inversiones, tendrá que realizarse a través de la intensificación del comercio recíproco entre regiones en desarrollo o al interior de ellas.

Conviene precisar las características sobresalientes que ha tenido ese comercio, y en particular cuáles son las tendencias respecto del contenido sectorial más dinámico.

3. Características recientes del comercio de manufacturas de países en desarrollo

En el comercio mundial de manufacturas de la última década, los países en desarrollo fueron el grupo más dinámico en cuanto exportadores, desde 1970. El ritmo de crecimiento de sus exportaciones de manufacturas alcanzó a 26.5% anual, en el período 1970-80, y 7.5%, en 1980-83, el cual se compara con 18.8% y -2.7%, respectivamente, para los países desarrollados 108/. Sin embargo, su participación en el comercio mundial llegaba sólo a 12%, en 1983.

El balance comercial de manufacturas de los PED ha sido permanentemente negativo, aunque en disminución. El cociente entre exportaciones e importaciones de manufacturas aumentó de 0,246, en 1970, a 0,457, en 1983. Esto revela un aumento de la capacidad de los PED para abastecerse a sí mismos de manufacturas y para equilibrar su balanza comercial de tales bienes.

Otras características de este comercio se refieren a los destinos de las exportaciones y a su origen por tipos de países. El destino principal son los mercados de los países avanzados. Estos absorbían 62% de las manufacturas provenientes de PED. Sin embargo, la importancia de éstas al interior de los mercados de PD y de PED ha sido tradicionalmente baja, como se refleja en el cuadro siguiente.

Cuadro 1

MANUFACTURAS DE PED COMO PROPORCION DEL TOTAL
DE MANUFACTURAS IMPORTADAS (%)

	Países desarrollados	Países en desarrollo
1970	4.5	8.3
1983	11.4	15.4

Fuente: UNCTAD, 1986, I, p.3.

Las cifras indicadas muestran que incluso los mercados de los países en desarrollo absorben una muy baja proporción de sus propias manufacturas. Este hecho puede considerarse una herencia negativa del pasado, pero al mismo tiempo representa un potencial para incrementar esa proporción, en la medida que los países identifiquen sus intereses con una expansión del comercio recíproco. Sobre esto se volverá más adelante.

En cuanto al origen de las exportaciones de PED, si se consideran los países que exportan más de 1 000 millones de dólares cada uno, hay 12 que concentraban, en 1984, 86% del total de exportaciones de manufacturas. En este grupo, los países latinoamericanos incluidos son los de mayor tamaño, es decir, Argentina, Brasil y México 109/. La evidencia empírica muestra que hay una estrecha asociación entre capacidad exportadora de manufacturas y grados de industrialización. De 131 países en desarrollo, aquéllos cuyo producto industrial era más del 15% del PGB, son 36, los cuales concentraban casi 71% de las exportaciones de manufacturas. En cambio, los países restantes, que eran 95 y tenían un grado de industrialización inferior a 15%, contribuían con menos de 30% al total de exportaciones de manufacturas de PED 110/. Hay, así, una fuerte concentración de estas exportaciones en los PED de mayor desarrollo relativo y un más alto grado de industrialización. Individualmente

considerados, los más relevantes en 1984 eran Corea (15% del total), Hong-Kong (12%), Singapur (8.6%), y de América Latina, Brasil (7%), México (4.8%) y Argentina (1.3%).

Es útil considerar también la composición por tipos de bienes de las exportaciones, ya que ella revela la dirección en que se han estado moviendo los mercados. La importancia de los productos se puede evaluar por su dinamismo, por su volumen relativo para los países exportadores y compradores.

En 1970, los mercados relativos más importantes de los PD eran para el vestuario --los países en desarrollo absorbían 16.2% del total de importaciones--, textiles --14.9%--, productos de ingeniería y metalmecánica --12.3%-- y alimentos --11.2%--. Esta estructura había cambiado de modo muy significativo hacia 1984. Ese año, los productos de ingeniería y de la industria metalmecánica absorbieron 31.5% del mercado de importaciones en este sector de los países desarrollados, al vestuario le correspondió 19.3%, y en cambio textiles y alimentos habían declinado a 6.5% y 6.2%, respectivamente 111/.

La categoría más dinámica de exportaciones --los productos de ingeniería y de la industria metalmecánica-- incluyen desde máquinas para oficinas hasta barcos y equipos electrónicos. Es interesante notar este hecho a la luz de la opinión tradicional, de que las ventajas comparativas de los países en desarrollo frente a los más avanzados están en las industrias intensivas en trabajo. Aunque ha sido así en el pasado, las tendencias más recientes muestran cómo estos países han podido desarrollar ventajas comparativas dinámicas en sectores que se caracterizan por su mayor intensidad de capital y uso de tecnología. Los productos más tradicionales, como textiles y alimentos, han ido perdiendo relevancia para el comercio de manufacturas de países en desarrollo. Esta es una tendencia de la mayor relevancia para la definición de estrategias industriales futuras, pues señala la dirección en que se están moviendo las demandas más dinámicas.

Atendiendo al dinamismo de los mercados de manufacturas originadas en países en desarrollo, la UNCTAD procedió a clasificar el conjunto de exportaciones en tres grandes categorías: productos dinámicos, cuya participación aumentó en más de 40 puntos; productos estables, cuya participación casi no varió; y productos en declinación 112/. Un cruce entre estas categorías de productos y los países exportadores en desarrollo, muestra que los 12 PED con exportaciones más dinámicas concentraban 64% de las exportaciones de productos dinámicos y sólo 24% de los productos en declinación. Lo contrario sucedía con el resto de los países. Esta asociación sugiere que el éxito exportador de los PED ha estado ligado, en gran medida, a su capacidad de seleccionar aquellos productos que prometían ser más

dinámicos en los mercados mundiales. De importancia máxima han sido los productos ligados al uso intensivo en ingeniería y a la industria metalmeccánica.

Abundando más en lo anterior, la evidencia indica que las exportaciones de productos de ingeniería están altamente concentradas. Los ocho países en desarrollo más importantes exportaban 89% del total, en 1984, y Estados Unidos compraba 69% del total de estos bienes exportado por los PED.

Cuadro 2

**CAMBIOS EN LA COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE
MANUFACTURAS DE PED, SEGUN CARACTERISTICAS
TECNOLOGICAS DE LOS BIENES**

	Mercados de PD		Mercados de PED	
	1965	1983	1965	1983
Bienes de consumo	78	58	58	35
Bienes intermedios	17	9	15	23
Bienes de capital	5	33	27	43
TOTAL	100	100	100	100
Bienes intensivos en T	91	61	71	54
Bienes intensivos en C	9	39	29	46

Fuente: UNCTAD.

Otras dimensiones del mismo fenómeno son las que se presentan en el Cuadro 2. Allí se destaca el notable incremento de la participación relativa de las exportaciones de bienes de capital y de los bienes intensivos en capital, en los mercados de países desarrollados y de países en desarrollo.

Se puede concluir afirmando un hecho central, que caracteriza las exportaciones de manufacturas de los PED en el pasado reciente. Se ha constituido un polo muy dinámico de estas exportaciones, perfilado por tres dimensiones relacionadas con sus contenidos tecnológicos, con el origen de los bienes y con el destino. Se trata de bienes de ingeniería y metalmecánicos, con mayor contenido de tecnología y de capital que las industrias exportadoras más tradicionales; bienes exportados por los países del este asiático, Brasil y México, fundamentalmente; bienes principalmente comprados por Estados Unidos.

No debe olvidarse que la industria del vestuario ha sido también uno de los sectores dinámicos. Sin embargo, su proyección estratégica a futuro es menor. Se trata de bienes de bajo precio, de producción masiva en industrias maquiladoras y en la que los países desarrollados están tratando de introducir la automatización con base electrónica.

4. Panorama global del comercio de manufacturas en América Latina

Las exportaciones totales de manufacturas de los países de la ALADI representaban a comienzos de los años 80, poco más de 12% del total de las de los PED. Esta proporción había declinado en dos puntos desde 1975, pero era similar a la que prevaleció a mediados de los años 60 113/. En términos absolutos, el valor de esas exportaciones ascendía a alrededor de 18 mil millones de dólares, cifra algo inferior a la de Corea (19 mil millones).

La distribución de estas exportaciones por países ha experimentado cambios sustantivos. Entre los que han incrementado su participación relativa destaca el caso de Brasil, que de una proporción cercana a 29%, en 1970, pasó a 53%, en 1982. En cambio, los países del Cono Sur --Argentina, Chile y Uruguay-- disminuyeron su participación de casi 27%, en 1970, a 17.3%, en 1982.

Atendiendo a la composición por grupos de bienes, cabe destacar que aquí también se verifica el fenómeno --ya observado para el conjunto de países en desarrollo-- del incremento de la participación relativa de las exportaciones metalmecánicas. Esta proporción en el total de exportaciones de manufacturas de la

ALADI aumentó de 22%, en 1970-71, a 33%, en 1983-84. En cambio, las exportaciones de alimentos cayeron de 21% a 13%.

En el período que va desde 1970-71 a 1983-84, el comercio de manufacturas de América Latina experimenta dos tendencias muy diferentes: primero, una gran expansión que culmina en 1980-81, y luego, una contracción drástica de las importaciones, acompañada de un crecimiento moderado de las exportaciones industriales. Estos movimientos corresponden a las tendencias generales de las economías de la región, caracterizadas por el crecimiento global de los años 70 y luego por las políticas de ajuste que se han aplicado para hacer frente a la crisis de la deuda externa. El objetivo central de ellas ha sido la creación de excedentes en los balances comerciales, para que contribuyan al financiamiento del pago de los intereses. Ello ha conducido a una disminución de las importaciones de manufacturas de 45%, entre 1983-84 y 1980-81, y a un crecimiento de las exportaciones de 25%, en igual período.

En el Cuadro 1 del Anexo aparecen los valores correspondientes. Es interesante anotar que el tradicional déficit del comercio de manufacturas de América Latina determinaba una relación entre el valor de las exportaciones y el de las importaciones de casi 19% en 1970-71, aumenta a 31%, en 1980-81, y a 70%, en 1983-84. Esto demuestra que la región ha podido realizar un esfuerzo de mayor autoabastecimiento de gran significación.

Sin embargo, esta afirmación no puede interpretarse en un sentido general. Un análisis más detallado de las cifras muestra que ese esfuerzo ha estado muy concentrado en Brasil. En 1983-84, exportaba un mayor valor de productos industriales que todo el resto de los países de la ALADI: 12 624 millones de dólares, frente a 10 538 millones del resto de la ALADI. Y en este último subconjunto, las exportaciones de México comprendían 6 464 millones de dólares. De ello se concluye que esos dos países aportaban 82% de las exportaciones industriales de la región.

Si se excluye a Brasil, el resto de la ALADI muestra una evolución más moderada de la relación entre exportaciones e importaciones de manufacturas. De 16%, en 1970-71 y 1980-81, aumenta a 39%, en 1983-84. Claramente, las restricciones financieras de los años 80 han obligado a hacer un esfuerzo más intenso de autoabastecimiento de bienes industriales y a buscar un mayor autofinanciamiento del balance comercial de manufacturas, aunque todavía se está lejos de una relación más equilibrada. Si bien esto es un estímulo para la renovación de las estrategias de industrialización por el lado de los mercados --puesto que las demandas se han estado volcando hacia adentro--

la coyuntura reciente está imponiendo nuevos obstáculos al crecimiento, por la caída de las tasas de inversión provocadas por las actuales políticas de ajuste.

Si las exportaciones de manufacturas están muy concentradas en dos países, la distribución de las importaciones muestra un mayor equilibrio, como se percibe en el Cuadro 2 del Anexo. Ello corresponde a la realidad latinoamericana de contar con una gran variedad de dotación de recursos naturales, lo que permite un balance comercial muy positivo en los sectores primarios, que financia el balande deficitario de manufacturas. Brasil es el único país que en los años 80 ha podido escapar a esa condición. Generó un balance comercial de manufacturas positivo, con un espectacular excedente de más de 7 mil millones de dólares, superior incluso al total de sus importaciones industriales (Cuadro 3 del Anexo).

De todos modos, las diferencias de tamaño y de mercados se manifiestan también en la distribución de las importaciones. Los países grandes, como Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, concentraban 82% del total de importaciones industriales, en 1983-84. Este hecho es muy relevante para las perspectivas futuras de la industrialización y del comercio recíproco. Las políticas comerciales que adopten esos países van a ser determinantes de las posibilidades de crecimiento del intercambio intrarregional y, en consecuencia, de los estímulos que pueda recibir la industrialización de los mercados de la zona.

A este respecto, es pertinente analizar la composición regional del comercio de manufacturas, es decir, qué proporción del comercio de cada país se origina en la región. En los Cuadros 4 y 5 del Anexo, se presentan esas proporciones. Las cifras para el total de importaciones muestran la baja participación latinoamericana, fenómeno que es tradicional y ha sido señalado en numerosas ocasiones. En todo caso, esa proporción, que llegó a 6.4%, en 1970-71, aumentó a 11.4%, en 1983-84, lo que revela una mayor orientación de los importadores hacia la región. No ha ocurrido lo mismo con las exportaciones (Cuadro 5 del Anexo). Aquí se ha verificado una disminución del mercado latinoamericano en la distribución relativa de las ventas, lo que probablemente corresponda a la mayor competitividad internacional que han alcanzado algunas industrias exportadoras, en especial en Brasil y México. En efecto, estos países, de gran incidencia en las exportaciones regionales, redujeron sus coeficientes de destino latinoamericano en forma sustantiva. Ciertamente es positivo que haya industrias que han mejorado su competitividad internacional. Lo que resulta preocupante es que, en forma paralela, las exportaciones de la región hayan disminuido en términos absolutos, fenómeno que ha

ocurrido de manera bastante generalizada en lo que va de los años 80 (ver Cuadro 1 del Anexo). Ello está asociado a la restricción más intensa de importaciones en el periodo reciente, a lo cual se aludió antes.

Para las perspectivas de dinamización del comercio recíproco es decisiva la orientación regional de las políticas de importaciones y, en particular, de aquéllas seguidas por los países grandes. Ya se señaló que entre cinco de éstos se concentra 82% de las importaciones de manufacturas. Sólo Brasil y México representan 45% de esas importaciones. Sin embargo, estos dos países son los que tienen el contenido regional más bajo de sus importaciones: 8% para Brasil y 2% para México (Cuadro 4 del Anexo). De los grandes, Argentina es el único que tiene un contenido regional bastante más alto que el nivel promedio. En cambio, los tres países más pequeños --Bolivia, Paraguay y Uruguay-- exhiben contenidos regionales muy superiores a todo el resto.

De los dos países más grandes y significativos, México tiene un componente regional extremadamente bajo de sus importaciones. Ello podría revelar un enorme potencial de dinamización de importaciones desde América Latina. Sin embargo, su situación geográfica es un obstáculo. Su vecindad con Estados Unidos y con los países de la cuenca del Caribe --donde se han establecido numerosas empresas transnacionales de armadura-- le representa una beneficiosa diferencia de bajos costos de transporte por sus importaciones desde esos países. Todo ello, sin hacer referencia a las diferencias de calidad y variedad de diseños de los productos industriales.

No es el caso de Brasil, país que geográfica y económicamente puede constituirse en un centro articulador del comercio intralatinoamericano. De hecho, entre 1970-71 y 1983-84, el componente regional de sus importaciones se duplicó, aunque partiendo de un bajo nivel y a pesar de la fuerte sustitución de importaciones que ha llevado a cabo en los años 80. La mayor dificultad que enfrenta Brasil para una integración regional más intensa proviene del carácter avanzado de su industrialización reciente, de su profundización tecnológica y de la competitividad internacional que ha alcanzado. Estos factores son fuertes incentivos para un estrechamiento de sus vínculos comerciales con los países industriales y con otros en desarrollo de industrialización más avanzada. Con todo, hay consideraciones que apuntan en la dirección contraria, es decir, que enfatizan los incentivos para un mayor acercamiento comercial hacia América Latina.

En primer lugar, como ya se ha señalado, las proyecciones del crecimiento económico de los países industriales a mediano

plazo son muy moderadas, aparte de las mayores restricciones que están imponiendo a las importaciones desde países en desarrollo. En segundo lugar, la propia modernización industrial de Brasil contribuye a la reasignación de recursos y capacidades empresariales hacia sectores más avanzados, perdiendo interés los de industrias tradicionales. Aquí es donde pueden identificarse las posibilidades para un mayor intercambio con el resto de América Latina, en el marco de una política común de integración y concertación regionales. Las exportaciones más avanzadas de Brasil podrían encontrar nuevos mercados en América Latina. Paralelamente, una apertura comercial de ese país a la región podría abrir posibilidades insospechadas de dinamización de las exportaciones de manufacturas del resto de los países, por las enormes diferencias de tamaño entre uno y otros. Sobre esto se volverá más adelante para explorar algunas hipótesis.

Otros núcleos subregionales pueden constituirse también en factores de dinamización del comercio recíproco. Desde luego están los países del Pacto Andino. Si este grupo se ampliara con la reincorporación de Chile, alcanzaría a generar un mercado importador de manufacturas cercano a los 14 mil millones de dólares, más del doble de las importaciones de Brasil. Estos países, especialmente los más pequeños --como Bolivia y Ecuador-- tienen coeficientes de origen regional de las importaciones relativamente altos.

Un segundo núcleo dinamizador que se está insinuando es el que impulsarían Argentina y Brasil, al cual podrían incorporarse Uruguay y, eventualmente, otros países vecinos como Chile y Paraguay.

5. Los ejes del comercio de manufacturas

De lo anterior emerge nitidamente la conclusión de que en el marco de la ALADI, aunque existen varios polos potenciales de dinamización del comercio intralatinoamericano de manufacturas, los de mayor relevancia inicial son Brasil y México. Ello, debido al gran tamaño de sus economías y al bajo contenido regional de su comercio, lo que representa un gran espacio potencial de crecimiento. Una segunda conclusión es que las proyecciones regionales difieren en uno y otro caso. Puede suponerse que el área natural de proyección y dinamización de México será la región centroamericana y caribeña, mientras que para Brasil se revelan posibilidades más amplias con el resto de las naciones sudamericanas.

Si se atiende al contenido por tipos de productos del comercio, se comprueba una vez más lo que ya se observaba con respecto al intercambio mundial y de los países en desarrollo: las actividades dinámicas se han ido estructurando en torno a

ciertos ejes industriales, que actualmente constituyen los pivotes de la industrialización de países en desarrollo. Estos ejes son los sectores metalmeccánicos y, en particular, la fabricación de maquinaria eléctrica y no eléctrica, bienes de capital y equipos de transporte. En los sectores de producción intermedia sobresale con nitidez el papel dinamizador de las industrias químicas y del plástico. Un examen más desagregado de la información disponible pone en evidencia el fenómeno señalado (Cuadros 6 y 7 del Anexo).

En relación al total de importaciones manufacturadas de la ALADI, 55% correspondía, en 1983-84, a la industria metalmeccánica, y 38% a la industria de bienes intermedios. Dentro de ésta la industria química y del plástico generaba 25% del total de importaciones (Cuadro 8 del Anexo). Este patrón sectorial no era muy diferente si se separaba el caso de Brasil. En general, en la mayoría de los países el contenido más alto de las importaciones de manufacturas provenía del sector metalmeccánico, con un rango entre 45% y 65%. Sólo en tres casos esos coeficientes eran bastante más bajos que el promedio: Argentina, Chile y Uruguay. Los dos últimos, incluso, presentan significativas reducciones de sus coeficientes con respecto a los primeros años de la década del 70.

No es ajeno a tal fenómeno que estos tres países del Cono Sur hayan sido los que experimentaron las mayores caídas en sus tasas de inversión y en sus grados de industrialización, como consecuencia de las políticas económicas aplicadas. Pero esto llama la atención si se recuerda que esos países fueron los de industrialización temprana en América Latina. En el caso de Chile y Uruguay, la pérdida de participación de importaciones metalmeccánicas está asociada a una duplicación del contenido de importaciones de bienes de consumo no duraderos e intermedios. Puede pensarse que, en los escenarios internacionales que se prevén para el resto de la década, estos países deberán retornar a un patrón más normal de sus importaciones, recuperando importancia de los productos metalmeccánicos y en particular de los bienes de capital.

Si las importaciones de bienes metalmeccánicos constituyen la proporción más importante del total, su contenido latinoamericano era el más bajo en relación al resto de las agrupaciones de bienes. En 1983-84, sólo 8% provenían de América Latina. Los bienes intermedios de ese origen llegaban a 17%, los de consumo no duradero a 19% y alimentos, bebidas y tabacos, a 27% (ver Cuadro 4 del Anexo). Aquí también se repite el patrón ya señalado, en el sentido de que los países más grandes --especialmente Brasil y México-- mostraban componentes regionales muy bajos para esa agrupación. En cambio, los países

más pequeños y débiles industrialmente --como Bolivia y Paraguay-- tenían los componentes regionales más altos.

Esta configuración denota la debilidad actual --aunque también la potencialidad-- de esta participación latinoamericana en las importaciones metalmeccánicas. Los países de la región avanzados industrialmente no hallan en ella una oferta de bienes metalmeccánicos suficientemente competitiva para sus necesidades. Y los países que sí la encuentran, están retrasados industrialmente, por lo que sus demandas son poco incentivadoras para los oferentes potenciales. Esta estructura es una base de potencialidad para dinamizar la oferta regional de tales bienes. Bastaría que los países más avanzados adoptaran políticas de relocalización de sus demandas, beneficiando a la región, y que los países más retrasados impulsaran procesos de industrialización que intensificaran sus demandas de bienes de capital que pueden ser satisfechas en la región. Para las naciones en situación intermedia, que son la mayoría de las restantes, una contribución de ambas estrategias, ayudaría a estimular la la producción regional de la industria metalmeccánica.

Un aspecto imposible de soslayar se refiere al tema de la distribución de los beneficios de un eventual incremento del comercio recíproco de productos metalmeccánicos. Si, como puede suponerse, las nuevas demandas fueran absorbidas mayoritariamente por las industrias de los países más avanzados --y en particular por Brasil-- podrían derivarse pocos efectos redistributivos del avance tecnológico implícito. Pero sería natural que los potenciales demandantes de bienes metalmeccánicos optasen por ofertas provenientes de países más avanzados. Ello incide no sólo en los precios de los bienes, sino también en su calidad, durabilidad, precisión y disponibilidad de repuestos.

Este problema debe enfocarse en términos de una estrategia dinámica que busque un mayor equilibrio en el intercambio regional al nivel del conjunto del sector manufacturero, a la vez que una estimulación de diferentes industrias adecuadas a las potencialidades de cada país. Por ejemplo, si se observa el balance comercial de manufacturas de Brasil con el resto de los países de la ALADI en 1983-84, el saldo positivo es cercano a los 1 600 millones de dólares. Se generaba casi en su totalidad en los sectores de bienes intermedios y metalmeccánicos. Esto es indicativo de una clara superioridad competitiva frente a la región. En los demás sectores, Brasil tenía un comercio bastante equilibrado con América Latina. Una desviación de las importaciones metalmeccánicas del resto de los países hacia Brasil, le expandiría el mercado a esas industrias brasileñas, lo que incrementaría el superávit de este país con la región, a menos que aumentara simultáneamente sus importaciones regionales

en los otros sectores. Aunque Brasil también es competitivo en las industrias tradicionales de consumo en términos absolutos --especialmente en textiles y calzado--, la única posibilidad de aumentar el intercambio recíproco es abriendo su economía en aquellos rubros que en términos dinámicos le pueden aportar menos beneficios, comparados con los de las industrias más avanzadas.

Una forma sintética de analizar las estructuras competitivas para los diferentes países, es a través de un coeficiente de competitividad relativa de cada agrupación industrial, medido como el cociente entre el valor de las exportaciones y el valor de las importaciones, en una fecha determinada. Este indicador mide la capacidad exportadora a la región de una industria por cada dólar importado de esos mismos bienes desde la región. En el Cuadro 9 del Anexo se presentan estos indicadores.

Si se compara la estructura competitiva que surge para Brasil con la de Argentina, por ejemplo, se percibe que a nivel de la industria en conjunto, la brasileña es varias veces más competitiva que la argentina. Pero si se relativiza esta ventaja, se aprecia que ella es alta en los sectores de bienes intermedios y metalmecánicos, pero baja en los sectores de alimentos, bebidas y tabacos, y de otros bienes de consumo no duraderos. Lo contrario sucede para Argentina.

Por otra parte, si se compara Argentina con Ecuador, se aprecia que los ejes de dinamización comercial dependerían de la apertura argentina a las importaciones de bienes de consumo tradicional desde Ecuador y de una relocalización de importaciones intermedias y metalmecánicas ecuatorianas hacia Argentina. De esta manera sería posible pensar en una dinamización del intercambio recíproco de manufacturas. Abarcaría el conjunto de actividades industriales a nivel de la región, pero en el cual el intercambio de cada país sería muy específico a sus estructuras competitivas, vis a vis cada una de sus contrapartes.

Este análisis puede afinarse mucho más, para precisar con mayor rigor los potenciales de intercambio. En primer lugar, desagregarse las agrupaciones de bienes, para llegar a determinar las estructuras competitivas en términos de productos muy específicos. En segundo lugar, si se identifican las corrientes de comercio recíproco por pares de países, se tendría un cuadro mucho más cercano a las posibilidades reales, ya que los indicadores de competitividad que se han utilizado aquí están referidos a las corrientes comerciales con el conjunto de la región. En tercer lugar, un acercamiento más cualitativo al nudo del problema requeriría considerar una serie de otras variables que condicionan el potencial de intercambio, más allá de las "ventajas competitivas reveladas" por el comercio existente. Se

trata de variables como diseños, especificaciones y calidades de los bienes. Si un país decide, por ejemplo, relocalizar sus importaciones de máquinas-herramientas desde el resto del mundo, hacia otros países latinoamericanos, es posible que por razones de especificación de las demandas no sean sus contrapartes tradicionales las que van a poder satisfacerlas, sino aquellos países más avanzados industrialmente, como Brasil o México, por citar los casos más obvios. Se estaría de vuelta, así, al origen del problema.

Una última cuestión que se plantea en relación a este tema concierne a la factibilidad de dinamizar el comercio existente, frente a la alternativa de estimular el desarrollo de nuevas corrientes comerciales. La primera opción tiene a su favor el hecho de que se basa en la existencia de "ventajas reveladas", es decir, ventajas que ya se han materializado en el pasado. Pero en contra de ella está el argumento de que hay grupos de presión cuyos intereses están en la congelación de estructuras existentes, como se ha estado verificando en los países industriales. Por otra parte, la aceptación de las ventajas reveladas y su proyección a futuro significa que los países más avanzados de la región podrán profundizar el desarrollo de los sectores más dinámicos y que están cerca de las fronteras tecnológicas. Los países más retrasados se verían forzados a permanecer con estructuras industriales tradicionales. Una estrategia que busque una distribución más equitativa de los beneficios debería contemplar la posibilidad de que países menos industrializados puedan hacer un aprendizaje en sectores más avanzados tecnológicamente, en forma muy selectiva. Se puede concluir, entonces, que una estrategia realista inevitablemente deberá suponer grados de compromiso entre las ventajas competitivas adquiridas históricamente y los potenciales de desarrollo en nuevas actividades industriales que los países perciben como posibles y deseables en un escenario de dinamización del comercio recíproco.

6. Efectos potenciales del liderazgo de Brasil

Si se reflexiona sobre las dimensiones regionales de la experiencia internacional de industrialización, se constata que en diversos casos el liderazgo ejercido por algún país ha tenido proyecciones regionales, tanto en un sentido positivo de estimulación del desarrollo de regiones más atrasadas, como en un sentido inhibitorio. El predominio de los efectos estimuladores es fundamental para que la industrialización se extienda a las regiones menos desarrolladas y éstas alcancen una mayor autonomía y capacidad tecnológica. Uno de los ejemplos recientes de proyección regional de los estímulos industrializadores es el ejercido por Japón sobre los países del sudeste asiático. Allí se ha constituido un circuito de intercambios dinamizadores, que

han permitido a naciones como Corea y Taiwán alcanzar éxitos indiscutidos en su propia industrialización.

En América Latina, esos efectos regionales han sido muy escasos. Ello se explica por una diversidad de razones. En parte, porque cada país ha dispuesto de una variedad de recursos naturales que le ha permitido la autosuficiencia en la mayoría de los productos de consumo básico. En segundo lugar, porque hasta hace poco no había emergido un país que hubiera podido ejercer un liderato efectivo. En tercer lugar, por la intensidad de los vínculos comerciales que tradicionalmente mantuvieron los países de la región con potencias mundiales, como Inglaterra, a principios de siglo, y los Estados Unidos después de la segunda guerra mundial.

Algunas de estas condiciones han empezado a variar. Aunque los intercambios comerciales con Estados Unidos siguen teniendo una alta primacía, es indudable que las dificultades surgidas en los últimos diez años plantean serias dudas sobre las perspectivas que se abren para el futuro próximo. Esto, desde el doble punto de vista de encontrar ahí un mercado dinámico para la producción industrial latinoamericana, como respecto a la disponibilidad de divisas para importar.

En segundo lugar, es evidente que Brasil ha experimentado una industrialización y cambio tecnológico sostenido a lo largo de varias décadas. Ello lo sitúa en un lugar de privilegio en el escenario regional, por su capacidad productiva y de absorción de bienes manufacturados. Es este último aspecto el que lo convierte en un polo de gran potencialidad para estimular el comercio de la región y, por ende, los procesos internos de industrialización.

Sin embargo, la economía brasileña es la más cerrada de la región. En 1984, su coeficiente de importaciones con respecto al PGB era de 4.4% estimado en valores de 1970 114/. Si la estimación se hace a valores corrientes, ese coeficiente se incrementa a 7.5%, reflejando el efecto de un precio real del petróleo más alto.

Un liderazgo efectivo de la economía brasileña sobre el comercio recíproco requeriría un mayor grado de apertura comercial hacia la región. Como se ha planteado más arriba, hay fundamentos para postular una estrategia de profundización del intercambio regional, sobre la base de las ventajas comparativas existentes en la región y de acuerdos que pudieran establecerse para impulsar una especialización intraindustrial que permitiera el desarrollo de nuevas industrias. El nivel tecnológico más alto alcanzado por Brasil le permitiría también extender el intercambio al campo de la transferencia de tecnología y

servicios de ingeniería hacia países de menor desarrollo relativo.

Como una manera de evaluar el posible impacto que podría tener un liderazgo brasileño sobre el resto de la región --y en particular sobre los países sudamericanos-- se pueden hacer diversos ejercicios hipotéticos estableciendo metas posibles para algunos parámetros que inciden en la demanda brasileña de manufacturas del resto de la región. Un ejercicio posible, y muy simple, es el que se menciona a continuación.

Si se define el efecto dinamizador de Brasil sobre el comercio regional por su coeficiente de importaciones de manufacturas de la región con respecto a su PGB, entonces este coeficiente se puede descomponer en los siguientes parámetros:

$$\frac{\text{importaciones provenientes de la región}}{\text{PGB}} = \frac{\text{importaciones provenientes de la región}}{\text{importaciones totales de manufacturas (a)}} \times \frac{\text{importaciones totales de manufacturas}}{\text{PGB industrial (b)}} \times \text{grado de industrialización (c)}$$

El parámetro (a) indica el grado de orientación regional de las importaciones de manufacturas brasileñas.

En 1983-84 ascendía a 8.1%, pero en 1970-71 había sido de 4.4%, lo cual revela un progresivo aumento de esa orientación regional (Cuadro 4 del Anexo). Podría postularse razonablemente que este coeficiente continúe aumentando a un ritmo similar, de modo que en los siguientes cinco años llegara a un valor cercano a 11%. Este valor podría ser más alto, dependiendo de la adopción de una estrategia explícita de mayor orientación regional.

El parámetro (b) se refiere al grado de apertura del sector industrial brasileño. En 1984, su valor era de 9.8% (Cuadro 2 del Anexo) 115/. Si se considera que a mediados de los años 80 la economía brasileña está en uno de sus niveles más bajos de apertura comercial, que en el pasado ésta fue mayor y que es razonable esperar un comportamiento similar en el futuro en vista del alto nivel de excedentes comerciales en manufacturas alcanzado en años recientes, es prudente postular como estimación que ese coeficiente podría crecer a 12%.

Finalmente, con respecto al grado de industrialización, en 1983 llegaba a 25.9%, valor inferior al que había alcanzado en

1980, de 28.6% 116/. Se postuló una recuperación del valor de 1980.

Con los valores del año base 1983-84, el producto de los tres parámetros indicados entrega un coeficiente de importaciones regionales --sobre el PGB-- de Brasil de 0,00216. Con los supuestos hechos, el valor hipotético podría llegar a 0,00775 en los próximos años. De acuerdo a este coeficiente, las importaciones brasileñas de manufacturas desde la región se incrementarían en 75%, con respecto a su valor de 1983-84. Pero si además se proyecta el crecimiento posible de la economía brasileña hasta 1989 en 6% anual, el rango del incremento de importaciones desde la región estaría en alrededor de 134%.

Algunos comentarios son pertinentes en relación a este resultado. En primer lugar, los supuestos hechos sobre los cambios en los parámetros son muy moderados. Ellos no hacen más que extrapolar algunas tendencias posibles que significarían una mayor apertura comercial hacia América Latina, pero sin cambios importantes en las políticas. El resultado obtenido implicaría un efecto espectacular sobre la dinamización de las exportaciones regionales del resto de los países de la ALADI, ya que la expansión anual de éstas alcanzaría a 18.5%. Pero este efecto posible de una estimulación comercial desde Brasil debe mirarse en forma más amplia. Se trata de un efecto adicional al crecimiento normal que tendrían esas exportaciones. Más propiamente, deberían considerarse como un impulso exógeno al resto de los países de la región, susceptible de generar efectos multiplicadores del comercio exterior. Además, tales efectos serán tanto más importantes cuanto más se focalicen los estímulos de demanda sobre ciertos países o subregiones. Por ejemplo, una orientación preferente de ellos hacia los países del Plata o hacia la subregión Andina, indudablemente tendría impactos más significativos.

Una consideración de gran relevancia en la coyuntura actual apunta a los efectos restrictivos que han generado las políticas de ajuste sobre el comercio recíproco. Las exportaciones de manufacturas de la ALADI a la región cayeron, entre 1980-81 y 1983-84, de 6 540 millones de dólares a 3 908 millones. De esta caída, las menores importaciones de Brasil alcanzaron a 297 millones de dólares, mientras que las de México lo hicieron en 529 millones de dólares. Estas cifras demuestran que las políticas de ajuste y de control de importaciones seguidas hasta ahora han tenido un efecto negativo sobre el comercio regional, comparable a los eventuales beneficios que se obtendrían de una mayor apertura derivada de políticas industriales. De aquí se desprende la necesidad de diseñar estrategias complementarias entre las políticas de reactivación de corto plazo y las políticas industriales y regionales de más largo plazo.

V. NECESIDAD DE RENOVAR LAS ESTRATEGIAS DE INDUSTRIALIZACION

1. Introducción

Este documento se inició planteando la necesidad de rescatar la idea de la industrialización como eje articulador de las estrategias de desarrollo de América Latina. Aunque los fundamentos de esta necesidad son antiguos --como lo expuso la CEPAL desde sus orígenes--, la realidad más reciente obliga a moverse en esa dirección desde una doble perspectiva. Por un lado, la crisis financiera que viven los países latinoamericanos --consecuencia de sus elevados endeudamientos externos-- amenaza convertirse en una situación crónica, con deplorables efectos sobre el empleo, los salarios reales, los niveles de ahorro e inversión y el crecimiento. Paralelamente está en marcha un proceso de reestructuración de la división internacional del trabajo, como resultado de la revolución microelectrónica y el desarrollo de nuevos sectores industriales de alta tecnología, con imprevisibles consecuencias sobre las estructuras productivas vigentes.

Ha surgido así un doble imperativo para reformular los enfoques y políticas de desarrollo. Los múltiples análisis que se han hecho en la región con respecto a la crisis financiera, llevan todos a la misma conclusión. La salida no puede estar en la persistencia de las políticas restrictivas de "ajustes", ni en la expectativa de una reactivación internacional espontánea. Sólo un intenso proceso de desenvolvimiento económico, con austeridad en el consumo por parte de los grupos de más altos ingresos, seguido de una estrategia orientada al desarrollo de las capacidades productivas, tanto para los mercados internos como externos, puede ser garantía de un crecimiento sostenido de los ingresos.

Por otro lado, América Latina no puede permanecer al margen de los reacomodos internacionales que están gestando nuevas formas de división del trabajo. Esta es quizás la lección principal de las experiencias asiáticas, a las cuales se ha hecho referencia en páginas anteriores. Los países en desarrollo, especialmente los bien dotados en recursos humanos y más aún aquellos con abundancia de recursos naturales, pueden crearse espacios dinamizadores para sus economías en la división internacional del trabajo, si logran desarrollar las tecnologías apropiadas a sus condiciones específicas. No hay nada fatal que condene a estos países a ser permanentes proveedores de materias primas o de bienes con bajo valor agregado y escasas expectativas de crecimiento a largo plazo. Por el contrario, objetivos claramente identificados y estrategias coherentes y sostenidas

constituyen el camino más seguro para ganarse esos espacios y avanzar en la transformación económica, productiva y tecnológica.

Por cierto, las rectificaciones estratégicas no pueden ser para todos los países del mismo signo. Atendiendo a sus experiencias y resultados, hay casos como el de Brasil en que el compromiso explícito con el desarrollo de su aparato productivo, la modernización tecnológica y el mejoramiento de sus niveles de competitividad, data de hace bastante tiempo. En contraste, aparecen los países del Cono Sur, donde ese compromiso --que tuvo vigencia durante algunas décadas después de los años 30-- se interrumpió para dar paso a las estrategias de liberalización de mercados y retraimiento de las acciones de estímulo estatal. Mientras los correctivos válidos para los primeros pueden requerir de ajustes parciales a las estrategias industrializadoras --probablemente una mayor selectividad del esfuerzo inversionista combinado con moderada apertura comercial, especialmente hacia la región--, en el Cono Sur se hace manifiesta la necesidad de avanzar a rectificaciones más profundas, tendientes a reasumir compromisos con el desarrollo del aparato productivo a largo plazo.

Desde otros puntos de vista surge también la necesidad de calificar y ponderar el tipo de rectificaciones estratégicas que deberían comenzar a implementarse. Los tamaños de las economías son una variable muy relevante para el espectro de posibilidades y opciones. Los mercados de países como Brasil y México --y en menor medida Argentina-- presentan posibilidades muy diferentes de las que disponen economías de tamaño pequeño como Uruguay, Bolivia o Ecuador. Mientras los primeros están en condiciones de aprovechar las economías de escala en un amplio espectro de actividades, no ocurre lo mismo con el resto, incluso aquellos de tamaño mediano como Colombia, Chile, Perú o Venezuela. Estos no pueden pretender un desarrollo autárquico de sus estructuras industriales sin incurrir en graves ineficiencias derivadas de la imposibilidad de aprovechar las economías de escala que vienen aparejadas con las tecnologías más modernas. Necesariamente, estas naciones deben mantener mayores grados de apertura comercial que los países grandes. Incluso éstos tampoco están exentos de la necesidad de ampliar mercados en una serie de actividades que sólo pueden ser competitivas a escala mundial, como es el caso de la industria automotriz o el de la electrónica avanzada.

2. Rol de la integración y cooperación regionales

Las consideraciones anteriores apuntan a una conclusión central: las nuevas estrategias de industrialización deben sustentarse sobre un esfuerzo mucho más definido de integración regional. Ningún país de la zona puede escapar a la necesidad de ampliar

sus escalas de producción industrial más allá de lo que permiten los mercados nacionales en las actividades más modernas y de mayor crecimiento. Mientras para los países pequeños esta restricción es efectiva para un gran número de actividades industriales --incluidas algunas más tradicionales--, para los de mayor tamaño se plantea en los sectores que presentan un potencial más destacado de crecimiento a futuro.

Como, por otro lado, los antecedentes disponibles indican que el mercado mundial difícilmente se constituirá en un factor dinámico en los próximos años, la consecuencia lógica es que los países latinoamericanos deben replantearse la necesidad de sustentar sus esfuerzos de industrialización en la dinamización de su comercio recíproco de manufacturas. En este sentido es muy positiva la iniciativa que han tomado Argentina, Brasil y Uruguay, de integrar progresivamente sus economías en lo que podría llegar a ser un mercado común subregional. También es valiosa por cuanto demuestra cómo la vocación democrática puede reconciliarse con la vocación por un desarrollo que reconoce la interdependencia mutua de los pueblos latinoamericanos. Y es importante, en cuanto la asumen los países más influyentes de la región, no sólo por su tamaño, sino por sus elevados grados de industrialización y niveles de ingreso.

Esta iniciativa puede transformarse en un estímulo para otros países, pero también será un desafío frente al cual el resto de la región no podrá permanecer indiferente. De tener éxito, ella obligará a otras naciones a definir políticas integracionistas. En efecto, la capacidad de movilización y absorción de recursos de Argentina y Brasil es demasiado grande a nivel de la región, como para que los demás la ignoren. Muchos circuitos comerciales entre éstos y Argentina o Brasil, pueden verse muy afectados al producirse desviaciones de comercio hacia las áreas que se integren. Los otros países corren el riesgo de quedar expuestos a perder flujos comerciales, con negativas consecuencias para sus propio procesos de industrialización.

Con todo, sería poco realista ignorar que hay obstáculos objetivos para un avance sostenido de la integración. Los países de la región, tradicionalmente se han orientado hacia afuera en sus vínculos comerciales y económicos. El peso de esta tradición no se revierte fácilmente. Aquellas naciones en desarrollo relativo más avanzado no encuentran estímulos suficientes en el resto de la región. Las de desarrollo más rezagado temen que una integración profunda desarticule sus incipientes estructuras industriales en beneficio de los más avanzados. Y están también los que, sin tener mucho que perder, aspiran a hacer un aprendizaje tecnológico en contacto con las zonas que se hallan en las fronteras de la tecnología mundial, más que con los vecinos que sólo podrían ofrecer opciones más modestas. Estos

prejuicios y temores no se vencerán fácil ni rápidamente. Pero se puede sostener la tesis de que en la medida que se reactiven los compromisos con la industrialización y con un desarrollo eficiente y equitativo, los países y sus fuerzas sociales irán experimentando la necesidad de estrechar los vínculos regionales, si se quiere que esos esfuerzos tengan continuidad en el tiempo. Por cierto, simultáneamente debe avanzarse en la formulación de estrategias explícitas de integración, diseñando nuevas fórmulas que abran opciones reales de intercambio recíproco.

El análisis que se ha realizado en capítulos anteriores muestra inequívocamente que los flujos dinámicos de comercio y de producción de manufacturas se concentran en algunos sectores como los metalmecánicos, especialmente maquinaria y bienes de capital, electrónicos y la industria química. Las cifras señalan que el comercio recíproco en estos sectores es muy bajo. Pero, al mismo tiempo, ello representa un elevado potencial de crecimiento para el comercio intrarregional y, por lo tanto, para la orientación de los esfuerzos integracionistas.

Se trata, por otra parte, de sectores con sofisticados contenidos tecnológicos y de servicios de alta especialización. Constituyen, así, portadores privilegiados de progreso técnico, en torno a los cuales pueden organizarse otros esfuerzos de integración que involucren actividades de servicios profesionales y de educación superior y técnica. Esto reviste importancia estratégica, en un momento en el cual algunos países industriales --en particular Estados Unidos-- hacen esfuerzos para imponer la liberalización del comercio de servicios a escala internacional. De avanzar en esta dirección, la única posibilidad de competir eficazmente con los países industrializados sería a través de la complementariedad de esfuerzos tecnológicos llevados a cabo por los propios países latinoamericanos. Pero tales esfuerzos deben articularse con el desarrollo de las industrias que utilizan más intensivamente las tecnologías modernas.

Los procesos de integración también pueden crecer en otras direcciones. Las características geográficas de los países abren posibilidades integradoras nada de despreciables a través de zonas fronterizas. Muchas de ellas encuentran los mayores estímulos para su desarrollo en áreas limítrofes de los países vecinos. Actualmente, una de las regiones fronterizas de mayor dinamismo se da en la confluencia de Argentina, Brasil y Paraguay, a raíz de la construcción de la represa de Itaipú. Por otra parte, Chile comparte con Argentina una larga frontera, que abre posibilidades ya sea para que provincias del oeste argentino encuentren salidas comerciales hacia el Pacífico, integrándose con Chile, o para que provincias chilenas, como las del extremo austral, intensifiquen sus vínculos económicos y comerciales con

regiones argentinas limítrofes y de fácil acceso. Ejemplos como éstos pueden identificarse para la mayoría de los países.

3. Las estructuras productivas

La rapidez y dimensión de los cambios tecnológicos recientes hacen altamente riesgoso cualquier intento de definición de objetivos respecto a las estructuras productivas más adecuadas. En épocas de relativa pasividad tecnológica existen parámetros, fundamentalmente derivados de las expectativas de demanda, factibles de orientar acerca de la evolución probable de los diferentes sectores. Esto define un marco estructural en el que los países pueden insertar sus estrategias de desarrollo productivo y comercial. Pero cuando se producen transformaciones tecnológicas de gran envergadura, los parámetros vigentes pierden validez, al menos para horizontes de plazos más largos. La característica central de los cambios tecnológicos actuales es la posibilidad de diseñar nuevos bienes, con mucho mayor calidad, precisión y adaptación para satisfacer necesidades altamente específicas. Tienden a quedar obsoletos aquellos productos de uso genérico y adaptables a múltiples necesidades. Una ventaja que se deriva para los países en desarrollo es que con esto se reducen las escalas mínimas de producción, porque deben atenderse mercados específicos y de menor tamaño. Pero surge una desventaja en el hecho de que las exigencias de calidad, precisión y capacidad de modificación del diseño, son ahora mucho mayores. La cercanía a los circuitos dinámicos de consumo pasa a ser un activo fundamental.

Otra consecuencia de este fenómeno es que tienden a diluirse las fronteras tradicionales entre los sectores productivos. En la actualidad, es menos válida la diferenciación entre industria y agricultura o entre industria y servicios. El crecimiento de la productividad agrícola está íntimamente ligado a los avances tecnológicos en genética, fertilización y control de plagas y enfermedades, por lo que el valor de la tierra y de los recursos naturales tiende a perder ponderación frente a los insumos tecnológicos e industriales de la agricultura. Otro tanto ocurre con los servicios. Actividades profesionales como la ingeniería, la medicina, la educación o la recreación, que tradicionalmente se sustentaban en capacidades personales y en experiencias adquiridas, hoy se ven progresivamente involucradas con una utilización intensiva de equipos de alta y sofisticada tecnología, instrumentos de precisión y medios audiovisuales que están revolucionando el concepto de los servicios.

Todo esto significa que, en la actualidad, la idea de industrialización no puede entenderse de la misma manera que hace treinta o cincuenta años. Si antes las actividades industriales se podían caracterizar por su uso intensivo de capital y

tecnología --en oposición a las primarias y terciarias, en las que prevalecían los usos intensivos de recursos naturales o de trabajo--, actualmente todas las actividades productivas tienden a convertirse en utilizadoras de tecnología y de capital. En todo caso, debe reconocerse que el concepto relevante de capital también evoluciona desde su contenido tradicional de equipos e instrumentos, abarcando la idea de capital humano y capacidad tecnológica.

Estas consideraciones tienen varias implicancias con respecto a una estrategia de desarrollo productivo. La primera es que ahora el campo de opciones es más amplio, pero también más exigente. Un desarrollo eficiente de la agroindustria exportadora --como ha estado ocurriendo con la fruticultura chilena-- o de los servicios de ingeniería para zonas tropicales --como en el caso de Brasil-- son alternativas válidas que pueden tener importantes efectos industrializadores, por sus impactos directos e indirectos. En ambos casos, el elemento dinamizador ha sido el aprovechamiento de una condición natural para ejercer un aprendizaje tecnológico que se ha traducido en eficiencia y aumento de productividad. Las externalidades que se derivan sobre otros sectores no son despreciables.

Si el rango de opciones dinamizadoras es más amplio, no significa que los países deban cubrirlo todo en sus esfuerzos productivos. La selectividad es ahora más necesaria que antes, porque las exigencias de aprendizaje son mayores. Pero se trata de una selectividad sustentada sobre dos bases objetivas: la plena utilización de los recursos disponibles --en particular, los naturales y humanos-- y las posibilidades razonables de aprendizaje tecnológico en un determinado horizonte de tiempo. Si los países asiáticos han podido desarrollar sus capacidades productivas pese a una pobreza de recursos naturales, los latinoamericanos no debieran quedar rezagados si se considera la variedad de recursos con que cuentan. Esta favorable dotación ha sido un argumento que tradicionalmente se ha usado para explicar el por qué de la alta concentración de exportaciones primarias. La gran difusión de la tecnología moderna, hoy le resta base a esa argumentación. Los países con recursos pueden obtener proporciones mucho más altas de valor agregado y de productividad de ellos, si su explotación se inserta en un concepto amplio de industrialización. Actualmente, no se justifica que países con altas dotaciones de maderas la exporten en bruto, pudiendo someterla a una elaboración más sofisticada para la producción de muebles modulares o viviendas prefabricadas. Lo mismo puede decirse de otros sectores como la pesca, la minería o la ganadería.

Los recursos naturales deben constituir un punto de partida para una especialización productiva, pero en ningún caso agotar

las opciones. Otras actividades conexas en las cadenas de producción pueden ofrecer también perspectivas de interés para la especialización industrial, tratándose de bienes intermedios o bienes de capital. De nuevo, el criterio relevante debe ser la capacidad de aprendizaje tecnológico y empresarial, base de un aumento de la competitividad, por lo menos a escala regional.

Una conclusión de gran importancia que arroja el análisis de las tendencias recientes del comercio de manufacturas, es el rol que han desempeñado algunas industrias básicas en su dinamización. Se trata de las industrias químicas y de las metalmeccánicas, en particular la fabricación de maquinaria eléctrica y no eléctrica y la de material de transporte. Los países que han hecho un mayor aprendizaje en el desarrollo de estas industrias son los que también han experimentado un crecimiento más rápido de sus procesos de industrialización y de sus exportaciones de manufacturas. Hay aquí un amplio conglomerado de actividades muy heterogéneas, no sólo en términos de bienes, sino también de especificaciones y calidades. Se trata de industrias que están en la base productiva de toda organización industrial y, por lo tanto, reciben los impactos dinamizadores, directos e indirectos, de toda expansión productiva. Tienen otra característica no menos relevante: por ser industrias de base, sus productos pueden destinarse a usos alternativos, lo que otorga a los países una gran flexibilidad tecnológica para enfrentar los cambios de demanda o en la competitividad.

Allí radica una clave del éxito industrial que han alcanzado países que se incorporan tardíamente al proceso de desarrollo. Pero el éxito no es un resultado automático y espontáneo de la opción por esas industrias. La búsqueda de la eficiencia técnica, el aprendizaje y la capacidad competitiva, han sido ingredientes que acompañaron a esas experiencias. De donde nuevamente emerge la necesidad de selectividad en el interior de esas ramas industriales. Esta ha sido también la experiencia de los países industriales avanzados. El desarrollo de los sectores químico y metalmeccánico se dio a través de la especialización de subramas y diseños, por lo cual su crecimiento avanzó en forma simultánea con la liberalización comercial y un fuerte incremento del comercio internacional. Se trata de industrias que, además de ser beneficiarias de una demanda muy dinámica, han sido portadoras del progreso técnico y de la flexibilidad productiva.

Hay otras consideraciones adicionales que deben tomarse en cuenta en la definición de las estrategias de desarrollo productivo. Se trata de su incidencia en los procesos de ahorro e inversión y distributivos. Estos aspectos han sido ya planteados en numerosas ocasiones, aunque no por ello han tenido vigencia práctica, salvo por períodos transitorios. América

Latina necesita elevar sustantivamente sus tasas de formación de capital, pero también se ha reiterado que ello no puede hacerse a costa de los ingresos de los grupos más pobres de la población. En el último quinquenio tales grupos han debido soportar el mayor peso de los ajustes financieros, a través de la pérdida de sus empleos y de la disminución de los salarios reales. Del mismo modo, las tasas de inversión se han visto notablemente deterioradas por la baja de la capacidad de ahorro y por la remesa al exterior de una parte de esa capacidad, a fin de servir la deuda externa.

Ahora bien, la única base real que puede sostener a largo plazo una mayor formación de capital y un proceso redistributivo a favor de los grupos más pobres, es el desarrollo de las estructuras productivas que inciden más directamente en esos objetivos. En otras palabras, se trata de complementar las políticas financieras y salariales, con políticas que actúen sobre la estructura de la oferta de bienes. La finalidad es privilegiar aquellos bienes que contribuyan a la formación de capital y a la provisión de bienes salarios y de consumo esencial, sea a través de la producción directa o indirecta, es decir, mediante el intercambio comercial. Algunos de estos bienes pueden ayudar, además, a la reactivación de corto plazo. Es el caso de la construcción de viviendas para sectores de bajos ingresos y su consiguiente infraestructura. La actividad de la construcción tiene una gran capacidad de generar efectos multiplicadores sobre el resto de las actividades industriales, aunque no contribuye a la producción de bienes exportables o sustitutivos de importaciones. Además, como formación de capital, sólo es reproductiva durante el período de gestación de la inversión, pero no contribuye con creación de empleos durante su vida útil. Es por ello que el esfuerzo inversionista debe atender la necesidad de formar una base reproductiva a más largo plazo, especialmente en los sectores que producen bienes transables con el exterior.

La producción nacional de bienes de capital contribuye directamente a elevar la inversión y la capacidad productiva, pero además ayuda a dinamizar los encadenamientos entre la producción final, la intermedia y el desarrollo tecnológico. Esos bienes son portadores privilegiados de tecnología y de desarrollo de recursos humanos altamente calificados, por lo cual no es indiferente que su abastecimiento sea de origen interno o externo. Por cierto, en este campo, como también en el de los bienes de consumo, es pertinente un desarrollo selectivo, que busque maximizar el aprendizaje tecnológico y empresarial en sectores específicos hacia los cuales se orientan los esfuerzos. Para lograrlo, seguirá siendo necesario disponer de una oferta dinámica de bienes importados, especialmente los más estratégicos para el circuito productivo. Para ello deben desincentivarse las

importaciones de bienes de consumo no esencial o prescindibles, especialmente aquellas de carácter suntuario. Dada la enorme escasez de divisas que seguirá presionando las balanzas de pago durante un largo tiempo, no se justifica ni económica ni socialmente el derroche de esos recursos en importaciones que sólo se destinan a consumos conspicuos de grupos de altos ingresos. Las políticas que desincentiven ese tipo de consumos, deben cuidar que las demandas no se trasladen hacia los mercados nacionales, estimulando la producción de tales bienes.

Se trata de hacer espacio también para expandir la oferta de productos destinados al consumo de los sectores medios y populares, cuyos ingresos reales se han visto comprimidos. Al respecto es relevante recordar que en la actualidad esos consumos no se satisfacen sólo con bienes alimentarios o de vestuario. El espectro del consumo básico se ha ampliado enormemente, incluyendo ahora bienes que provienen de industrias más modernas, como la electrónica de consumo, la del transporte o equipamiento para la vivienda. No debe entenderse, entonces, el concepto del consumo básico en un sentido restringido y estático, sino más bien flexible y dinámico, atendiendo a las transformaciones sociales y de hábitos que han tenido lugar. Incluso es válido plantearse 117/ que la modernización de los servicios también podría reforzar las políticas redistributivas. Ello es especialmente válido en los campos de la medicina, la educación y la recreación, los cuales pueden tener un contenido muy elitista o muy redistributivo. En el caso de la medicina, por ejemplo, está en condiciones de orientarse hacia necesidades solventes, pero sofisticadas, que se originan en grupos de altos ingresos y cuya atención demanda recursos muy especializados y caros o buscar satisfacer necesidades que se expresan masivamente debido a enfermedades de gran incidencia en sectores populares, como es el caso del alcoholismo. El impacto industrial de una u otra orientación será muy diferente.

4. Rol del Estado y de la empresa privada

Un segundo gran tema frente al cual las nuevas estrategias de industrialización deben definirse se refiere al rol que les corresponde desempeñar a los agentes inversionistas y, muy en particular, al Estado y la empresa privada. Este es un tema que está permanentemente en los debates, pero que a menudo se lo aborda con marcados sesgos ideológicos y muy poca consideración a las realidades específicas.

Recientemente, con motivo de las políticas de "ajuste estructural" que están preconizando algunas instituciones crediticias internacionales, este tema se ha vuelto a plantear en América Latina. A los "ajustes financieros de corto plazo" propuestos para hacer frente a la crisis del endeudamiento, se

han añadido los "ajustes estructurales", como condición para acceder al financiamiento de largo plazo. En lo sustantivo, apuntan a la necesidad de privatizar numerosas empresas públicas, corregir las distorsiones de precios relativos, en particular los rezagos que suelen prevalecer en las tarifas públicas, reformas tributarias que liberalicen recursos económicos para el sector privado e incentivos a la inversión extranjera. Son expresiones de ideario neoliberal que, aún después de la grave crisis que se ha vivido en los años 80, siguen preconizando algunos gobiernos e instituciones internacionales.

Hay varias consideraciones que hacer al respecto. En primer lugar, deben reconocerse algunos elementos de validez en las críticas que tradicionalmente se han hecho a la gestión del Estado. En América Latina, los aparatos públicos no surgieron para responder a las necesidades del desarrollo económico y de la industrialización. Estas necesidades comenzaron a ser percibidas en épocas más recientes, cuando las institucionalidades públicas estaban más o menos consolidadas, y se habían establecido racionalidades de gestión estatal que no necesariamente coincidían con las del crecimiento económico. De allí que haya sido necesario llevar a cabo reformas fiscales y del aparato público. Por medio de ellas se buscaba adecuar mejor al Estado a las funciones que requieren las economías modernas, en los campos de la inversión, de la movilización del ahorro, la seguridad social, la tributación, la redistribución del ingreso, el ordenamiento exterior, etc. Pero aún prevalecen rezagos que a menudo provocan ineficiencias, burocratismos, distorsiones y derroche de recursos escasos, incluidos los recursos humanos, frente a los cuales surgen las críticas y las propuestas de reformas para agilizar los procesos económicos.

En todo caso, es necesario diferenciar las críticas. Algunas están efectivamente inspiradas en la necesidad de hacer que el aparato público sea más eficiente en el cumplimiento de sus funciones, en particular la de impulsar el desarrollo y la transformación de la economía. Otras, en cambio, tienen como motivación central la transferencia de poder económico y político a sectores privados que ya controlan cuotas excesivamente altas.

Las reformas a la institucionalidad pública y las privatizaciones pueden tener efectos muy diferentes, según cómo se hagan y en qué coyunturas. Es indudable que una ola de privatizaciones generalizadas, en una coyuntura de crisis económica, provocaría transferencias masivas y subsidiadas de activos públicos a grupos de poder económico y a capitalistas transnacionales, sin que esté claro cuáles serían las contribuciones que estos sectores harían al proceso de crecimiento. Por el contrario, puede presumirse que las privatizaciones, especialmente si se trata de empresas públicas

que han tenido un papel dinamizador, le quitarían al Estado un poderoso instrumento de política industrial, de inversión y de cambio tecnológico, aparte del papel anticíclico que ellas estén en condiciones de cumplir.

La privatización, así como la creación de empresas públicas, no puede abordarse como cuestión de principios abstractos e ideológicos. La literatura económica señala numerosos argumentos que justifican la formación de empresas públicas, como cuando hay externalidades importantes, riesgos de monopolios en áreas estratégicas, insuficiencia de inversión privada, o funciones sociales frente a las cuales el sector privado no se interesa. Muchas de estas justificaciones pueden dejar de tener validez a medida que se produce la transformación y la maduración económica. Así, las empresas industriales que décadas atrás sólo podían existir bajo la institucionalidad pública, es posible que ahora funcionen más eficientemente como empresas privadas, sin que se arriesguen objetivos de carácter nacional. Esto puede valer especialmente para industrias en sectores cuya tecnología está ampliamente difundida y en los que el sector privado ha ganado experiencia de gestión. En tales casos es perfectamente válido que se plantee la privatización, sin que ello deba involucrar subsidios ni que los recursos obtenidos por el Estado permitan rebajas tributarias. En tal caso, la justificación de la privatización estaría en la conveniencia de que el Estado reasigne sus recursos de capital y humanos. Que los oriente hacia la formación de empresas en sectores de punta o estratégicos para las nuevas condiciones en que se plantean las estrategias de desarrollo.

Pero debe evaluarse cuidadosamente la coyuntura en la cual se llevan a cabo las privatizaciones. Las actuales condiciones de América Latina se caracterizan por el alto endeudamiento público y privado, y una fuerte caída de las tasas de inversión. Privatizar un gran número de empresas públicas en estas circunstancias plantea más problemas que los que se quieren resolver. Si los sectores privados encuentran enormes dificultades para solventar sus deudas vigentes, es natural que la adquisición de activos públicos sea un objetivo imposible para la mayoría de las empresas privadas nacionales. Las alternativas que surgen son pequeñas minorías de gran poder económico --y que probablemente ya han recibido fuertes subsidios estatales para el refinanciamiento de sus deudas-- o el capital extranjero, en cuyo caso se estaría profundizando la dependencia en sectores en que quizás no se justifica.

Por otra parte, dadas las situaciones inflacionarias que prevalecen en la mayoría de los países y las dificultades para reducir los déficit fiscales, se presenta el riesgo de que los recursos que el Estado obtenga por esta vía se canalicen hacia

los presupuestos ordinarios, evitando el difícil problema político de aplicar soluciones que impliquen aumentos tributarios sobre los grupos de más altos ingresos.

El principal problema de la política de privatizaciones es que focaliza el debate en el proceso de transferencias de activos existentes, más que en la creación de nuevos flujos de inversión. El dilema actual de América Latina es cómo aumentar las tasas de inversión, que han caído a niveles muy bajos. Es aquí donde deben centrarse las políticas de coordinación entre el Estado y la empresa privada.

Esta es una de las importantes lecciones que deja la experiencia asiática. Allí se ha definido una institucionalidad de cooperación entre ambos sectores, más que un antagonismo. En América Latina hay mucho camino que recorrer en este sentido. La institucionalidad presenta todavía importantes desajustes. Diferentes organismos públicos, que tienen tuición sobre determinados sectores de la política industrial, actúan en forma incoherente y a veces contradictoria. El sector privado no tiene suficiente participación en la formulación de los procesos inversionistas, o la tiene en exceso, incidiendo indebidamente en funciones que debieran orientarse por criterios de interés nacional.

La tarea principal que debe abordar la institucionalidad pública es cómo avanzar hacia una división del trabajo entre Estado y sector privado, nacional y extranjero, que permita sumar los esfuerzos y aumentar la eficiencia y productividad de todo el sistema industrial. El concepto de productividad no puede entenderse en un sentido estrecho y restringido sólo al ámbito microeconómico. Hay una dimensión social de la productividad que depende de la capacidad de coordinación y concertación entre los esfuerzos de los distintos agentes económicos. En este aspecto, tanto el Estado como la empresa privada tienen responsabilidades a las que no pueden renunciar.

El Estado debe ejercer un liderazgo a nivel global de la economía y en aquellos sectores de punta en los que se requieren horizontes de largo plazo para asumir riesgos y aprendizajes sociales. El desarrollo de las actividades productivas de tecnologías más avanzadas y en las cuales existen pocas experiencias en la región, necesitan apoyos estatales sostenidos. Esas son áreas en las cuales pueden requerirse los subsidios, porque se trata de actividades con beneficios sociales a largo plazo, que probablemente superan los incentivos privados. El apoyo estatal no significa necesariamente que la gestión deba ser estatal. Es posible que la gestión privada sea más eficiente, pero para evaluar tales desempeños deben establecerse criterios objetivos, que minimicen los riesgos de

clientelismos y de favoritismos a grupos de presión o intereses creados.

Es preciso tener presente que el Estado no es inmune a las presiones de los grupos de interés, que suelen buscar privilegios especiales más por la vía de la manipulación del poder que por la contribución productiva efectiva. Aunque la democratización de los Estados y el control de la opinión pública suelen ser mecanismos eficaces para evitar tales excesos, pueden resultar insuficientes, ya que también están expuestos a manipulaciones de grupos de privilegios. En este sentido, puede revalorizarse el papel de la competencia, tanto interna como externa, para ponerle límites a las acciones indebidas de los grupos de presión. Una competencia moderada aparece como un mecanismo de objetivación de los criterios de eficiencia a los cuales deben someterse los agentes económicos, sean estatales o privados.

La empresa privada tiene también enormes responsabilidades en la implementación de las estrategias industriales. Pero debe reconocerse que históricamente en América Latina el sector privado no se ha caracterizado por su gran dinamismo, espíritu inversionista, eficiencia y visión de largo plazo. Hay excepciones, pero a menudo han prevalecido comportamientos que buscan las ganancias fáciles y de corto plazo, que ponen más energías en lograr protecciones estatales, que en intensificar sus esfuerzos productivos y tecnológicos. Sin embargo, un desarrollo industrial dinámico no podrá materializarse si los sectores privados no se involucran activamente con sus objetivos. En particular, con el mejoramiento de sus métodos de producción, con gestiones empresariales más eficientes, con relaciones laborales más equitativas y con una comprensión de la acción del Estado.

No puede desconocerse que el concepto de sector privado corresponde a una realidad muy heterogénea. Dentro de él coexisten grandes grupos económicos, que concentran propiedades interrelacionadas en numerosas actividades productivas, y pequeñas y medianas empresas que sólo logran llevar una precaria existencia. Los grupos económicos suelen ser criticados desde diversos ángulos, entre los cuales el más reciente es el carácter especulativo de sus gestiones financieras. Muchas de estas críticas son válidas, pero no puede ignorarse que en la época actual la existencia de grandes conglomerados es una realidad inevitable.

Las exigencias de la tecnología moderna, el conocimiento de los mercados, el acceso a la información instantánea, no están al alcance de empresas organizadas en forma tradicional y atomizadas. La formación de grupos económicos puede contribuir a satisfacer tales exigencias y a desarrollar ciertos sectores

industriales avanzados o que requieren inversiones en gran escala. Ciertamente, ello no justifica que esos grupos emprendan acciones especulativas, que abusen de su poder económico o que presionen indebidamente a las autoridades del Estado para obtener privilegios. Es para evitar tales riesgos que se requieren regulaciones cuidadosas y poderes públicos que estén atentos a impedirlos, aparte de asegurar ciertos niveles de competencia externa que le pongan límite a las imperfecciones de los mercados internos. Eventualmente, la estatización de grupos económicos que violan esos criterios debe ser un instrumento que esté disponible para las autoridades del Estado.

Desde otro ámbito, la pequeña y mediana empresa tienen que asumir un papel más activo y dinámico en el desarrollo industrial.

En muchas economías exitosas, este sector ha dejado de ser un resabio del pasado para convertirse en un agente relevante de aumento de la eficiencia y competitividad. Es el caso de Japón. Más recientemente, tanto en Estados Unidos como en Europa ha habido una revalorización del papel que puede cumplir la pequeña empresa. El desarrollo de la informática y la computarización están haciendo posible que emerja un nuevo pequeño empresario, muy eficiente, profesional, con gran capacidad de aprendizaje y de flexibilidad para adaptarse a los cambios. Este sector requiere de apoyos, especialmente en la provisión de capital de riesgo y de infraestructura. Esta forma de organización puede ser una respuesta eficaz a muchas situaciones de crisis económica y desempleos masivos, aunque en definitiva su capacidad efectiva de desarrollo depende crucialmente de las condiciones macroeconómicas y de la posibilidad de articularse con los sectores de gran empresa, a través de la subcontratación y la complementariedad.

La institucionalidad del Estado debe generar espacios para la promoción y fomento de esas pequeñas y medianas empresas. Las políticas de descentralización regional tienen especial importancia al respecto, ya que ellas requieren una interacción con las comunidades y la infraestructura de la región para la provisión del capital social básico.

Estas consideraciones sobre las relaciones entre el Estado y el sector privado, que se plantean a nivel nacional, pueden extenderse también a nivel latinoamericano. La integración económica regional requiere el apoyo de una institucionalidad que permita focalizar e implementar las estrategias. Esta institucionalidad debe darse a nivel de los Estados, pero también es imprescindible estimular la participación del sector privado latinoamericano. Este es, en definitiva, quien debe realizar la mayor parte de los esfuerzos integracionistas. Muchas de las

frustraciones provocadas por procesos de integración pasados, se han debido a la falta de conocimiento e interés de los empresarios privados para apoyar las iniciativas gubernamentales, ante el temor e incertidumbre de enfrentar a competidores desconocidos. En la medida en que se establezcan canales de comunicación e información acerca de los proyectos de inversión, desarrollos tecnológicos y empresariales, deberían abrirse nuevas oportunidades para un intercambio complementario y aún para la realización de iniciativas conjuntas y proyectos asociados.

A nivel de los Estados, es conveniente recoger las experiencias nacionales logradas en el campo institucional para el fomento del desarrollo industrial. Esto se refiere en especial a las instituciones para el financiamiento a largo plazo, investigación y desarrollo tecnológico, formulación y evaluación social de las inversiones. A nivel regional, existe un notorio déficit de estas instituciones. En algunos países hay experiencias antiguas con una institucionalidad de fomento, que podrían ser aprovechadas para impulsar una a nivel regional. Ella sería decisiva para los países de menor desarrollo relativo, con menor acceso a recursos financieros y con instituciones más precarias.

De otra parte, esta institucionalidad regional deberá establecer los mecanismos adecuados para la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo entre los países más avanzados y los más rezagados. Sería contradictorio con el espíritu y los objetivos generales de la integración que se repitieran, al interior de la región, las desigualdades y asimetrías que han caracterizado la división internacional del trabajo. Una liberalización del comercio recíproco, si no va acompañada de una institucionalidad pública de nivel regional que implemente los objetivos redistributivos, podría profundizar las diferencias que hoy separan a las naciones de la región.

En esta materia, algunos países tienen experiencias útiles que pueden aprovecharse. Se trata de instituciones orientadas específicamente hacia sectores y estratos de menor desarrollo relativo, los cuales, por su misma condición, no tienen acceso al crédito con garantías, a la información y al desarrollo tecnológico. En estos casos, las instituciones de promoción asumen la responsabilidad de facilitar esos accesos, ya sea mediante la provisión de garantías, el crédito subsidiado, la asistencia técnica y financiera o la difusión de información pertinente para esos sectores. Estas experiencias pueden ser útiles para las instituciones que, a nivel regional, deben asumir la responsabilidad redistributiva.

5. Políticas económicas y concertación social

Con todo lo necesario que es una nueva institucionalidad que coordine las acciones del Estado y del sector privado para implementar estrategias de aprendizaje tecnológico y aumento de la competitividad a largo plazo, debe entenderse que requiere también una articulación con las políticas de corto plazo y con las demandas sociales que reivindican legítimas aspiraciones redistributivas. Ha sido tradicional en América Latina que las políticas de corto plazo se definan con prescindencia de sus efectos a más largo plazo. Sobre aquéllas suele recaer el peso de distintos tipos de ajustes en las áreas financiera, laboral y salarial. Los enfoques excesivamente sesgados hacia el corto plazo han contribuido a generar inestabilidades crónicas. Estas se traducen en aceleraciones inflacionarias, o en desequilibrios de balanza de pagos que terminan en devaluaciones bruscas, todo lo cual contribuye a desestimular la inversión de largo plazo.

En América Latina son muchas las fuentes de inestabilidad a corto plazo perjudiciales para las estrategias industriales de largo plazo. Esa inestabilidad puede originarse en shocks externos, comerciales o financieros, o en desajustes internos relacionados con pugnas distributivas, con cambios políticos o con la volatilidad de las expectativas inversionistas. Muchos de estos factores son incontrolables, sobre todo aquellos que provienen de las condiciones internacionales. Pero no puede ignorarse que las políticas macroeconómicas internas a menudo han sido factores perturbadores de la estabilidad, ya sea por sus objetivos expansivos desmedidos o por el celo restrictivo y antiinflacionario, que en ocasiones ha provocado daños mayores que los que se trataba de remediar.

La experiencia de la última década es especialmente aleccionadora al respecto. Por un lado, los intentos monetaristas de estabilización, que buscaron aperturas indiscriminadas al crédito externo y liberalización de los mercados de capital, hicieron más vulnerables a las economías. Los sectores productores quedaron expuestos a las fluctuaciones bruscas de las tasas de interés y de los tipos de cambio, generando una espiral de endeudamiento exacerbada por las falsas expectativas de un acceso ilimitado al crédito externo. Por otro lado, intentos más heterodoxos de estabilizar por medio de congelaciones generales de precios y de rupturas de las expectativas hiperinflacionarias, se han debilitado al no ir acompañados de compromisos sociales que estabilicen también las demandas reivindicativas, los gastos públicos y las estructuras de precios, o que los modifiquen de acuerdo a pautas concertadas social y políticamente.

Es efectivo que las situaciones de hiperinflación que han afectado a varias economías latinoamericanas recientemente definen condiciones extremadamente difíciles para las políticas económicas. Bajo ellas son muy pocas las posibilidades de emprender estrategias coherentes de largo plazo. Es por eso que deben intensificarse los esfuerzos por controlar tales desequilibrios o al menos ubicarlos en niveles manejables. Lo importante es que a medida que se restablecen los equilibrios monetarios y financieros, se articulan las políticas macroeconómicas con los objetivos de mediano y largo plazo o, lo que es lo mismo, las políticas financieras con las políticas industriales y de desarrollo.

Se ha ganado más conciencia acerca del rol que desempeñan parámetros claves como los precios reales de algunos recursos estratégicos, entre los que se encuentran capital, divisas y trabajo. Los primeros, por su escasez, imponen restricciones efectivas al crecimiento de la inversión y de la producción industrial. Las condiciones del trabajo inciden en las demandas sociales y en las presiones que tienden a ejercer las organizaciones sindicales. Ciertamente, otros elementos de carácter político intervienen en sus orientaciones y esto es lo que abre espacio para la negociación y el compromiso.

Los precios de estos recursos estratégicos son determinantes --junto con los niveles de productividad-- de la competitividad industrial. Es por ello que su inestabilidad hace extremadamente difícil las previsiones y la inversión de largo plazo. Del mismo modo, distorsiones exageradas en sus niveles relativos suelen generar señales equivocadas para los inversionistas privados, en cuanto a los sectores prioritarios socialmente o a las tecnologías más apropiadas. No se quiere decir que los mercados y sus precios sean los únicos elementos relevantes que se tienen en cuenta cuando se adoptan decisiones de inversión. Hay muchos otros instrumentos de políticas industriales que se pueden utilizar eficazmente para implementar una estrategia de industrialización, pero si se trata de aplicar paquetes de políticas que actúen con coherencia en distintos planos, los precios de los mercados de factores no pueden quedar librados al azar o a las presiones circunstanciales. Es preciso que ellos correspondan a las prioridades definidas globalmente, con vistas a la transformación y desarrollo de las estructuras productivas.

La política cambiaria es una de las señales claves, si bien no la única, que incide en los incentivos para el desarrollo de los sectores transables, que son los que sustituyen importaciones y expanden las exportaciones. Pero no sólo importa su nivel real, sino también su estabilidad a través del tiempo, de manera de asegurar la predictibilidad del precio de las divisas. En conjunto con las políticas comercial, arancelaria y de

inversiones, debe conformar un paquete armónico de estímulo a las actividades productivas que determinan el intercambio con el exterior. Una de las lecciones recientes es que las políticas cambiarias se orientan en función de los objetivos de desarrollo de esas actividades, más que de las coyunturas de los movimientos internacionales de capitales. Estos suelen ser muy inestables, ya que en parte responden a presiones especulativas. Es necesario, entonces, asegurar la estabilidad de las políticas cambiarias con políticas de reservas internacionales y de control de los flujos financieros, que impidan que estos movimientos alteren los mercados de divisas destinados a intercambio con el exterior.

Particular dificultad reviste la implementación de políticas financieras internas que actúen en la misma dirección. Pero una lección útil que puede extraerse de la última década es que las liberalizaciones irrestrictas de los mercados de capitales, en países en los que este factor es muy escaso, inevitablemente generan presiones especulativas de gran intensidad y distorsiones en favor de inversiones de muy corto plazo, por la competencia que se establece por los fondos prestables. Esto tiende a beneficiar al capital financiero, en perjuicio de la inversión real. La implicancia es que si se trata de estimular la inversión reproductiva, deben establecerse las regulaciones apropiadas sobre los mercados financieros, a fin de desalentar esas distorsiones especulativas. Esto no significa volver a reproducir los tradicionales controles crediticios y financieros que llevaban a tasas reales de interés negativas, en detrimento de los ahorros personales y con graves distorsiones en el uso del capital. Significa más bien ejercer una regulación financiera, de modo de mantener tasas reales de interés positivas, pero moderadas, entendiéndose que la mayor parte del ahorro nacional se genera en forma institucionalizada más que voluntaria a través de los mercados de capital. Sobre estos aspectos se ha ganado experiencia en los últimos años.

Probablemente el tema más conflictivo de las políticas de corto plazo se refiere a los aspectos salariales y de empleo. Esto se explica porque la parte más sustantiva del peso de los ajustes financieros, durante los años 80, ha recaído sobre los trabajadores, que han visto deteriorados tanto sus salarios reales como los niveles de empleo. En los regímenes autoritarios ello fue intensificado por los obstáculos que se crearon para las acciones sindicales. Por eso, es comprensible que con los procesos de democratización y de movilización social se reactiven las demandas por recuperar los niveles de ingreso y de empleo. Desgraciadamente, las pérdidas acumuladas durante años no pueden absorberse en períodos cortos sin generar nuevas y peligrosas fuentes de inestabilidad o de estancamiento económico. Existen espacios de holgura factibles de ser aprovechados para

redistribuir, pero son limitados. Tales espacios se relacionan con eventuales renegociaciones de la deuda externa en condiciones más favorables, con posibles reducciones de los gastos militares, con bajas de las tasas de interés real cuando ellas son todavía excesivamente altas, con reactivaciones de corto plazo que no sean intensivas en el uso de divisas y con negociaciones con los sectores empresariales, tendientes a redistribuir parte de sus utilidades.

Estos espacios de holgura efectivamente existen, pero su implementación es extremadamente difícil. Involucran procesos redistributivos y aceptación de sacrificios por parte de sectores sociales poco predispuestos a ellos. Es aquí donde las políticas económicas encuentran un límite definitivo a sus posibilidades de acción y se entra en los procesos de negociación política. Estos pueden contribuir a ampliar esos límites restrictivos de las políticas económicas o intensificarlos. Los procesos de democratización que varios países de la región están viviendo han contribuido a crear conciencia y a valorar las lecciones de otras experiencias, fundamentalmente europeas, acerca de la necesidad de concebir las políticas económicas como resultados de concertaciones sociales más que de pugnas antagónicas de suma cero. Pero el avance en esta dirección es lento, requiere de liderazgos claros y, sobre todo, de una voluntad política y social de concertación. Se requieren reformas a la institucionalidad, de modo de facilitar la participación de los agentes sociales en la formulación de los grandes objetivos estratégicos, incluida la distribución de los costos sociales.

Las estrategias de desarrollo deben constituir un todo indivisible entre las políticas industriales, las políticas macroeconómicas y de corto plazo, y los procesos de concertación y de negociación social y política.

ANEXOS

INDICE ANEXOS

	<u>Página</u>
Cuadro 1 - ALADI: EVOLUCION DEL COMERCIO GLOBAL DE MANUFACTURAS	100
Cuadro 2 - ALADI: DISTRIBUCION DEL COMERCIO DE MANUFACTURAS POR PAIS	101
Cuadro 3 - ALADI: BALANCES COMERCIALES DE MANUFACTURAS	102
Cuadro 4 - ALADI: PROPORCION DE LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS DESDE AMERICA LATINA, POR GRUPOS DE BIENES	103
Cuadro 5 - ALADI: PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS A AMERICA LATINA, POR GRUPOS DE BIENES	104
Cuadro 6 - ALADI: ESTRUCTURAS DE LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS, POR GRUPOS DE BIENES	105
Cuadro 7 - ALADI: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, POR GRUPOS DE BIENES	106
Cuadro 8 - ALADI: IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO EXTERIOR DE ALGUNOS SUBGRUPOS DE MANUFACTURAS	107
Cuadro 9 - COEFICIENTES EXPORTACIONES-IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS REGIONALES, 1983-1984	108

Cuadro 1

ALADI: EVOLUCION DEL COMERCIO GLOBAL DE MANUFACTURAS

(millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
<u>Total ALADI</u>			
1970-1971	1 891	10 101	- 8 210
1980-1981	18 483	59 342	-40 859
1983-1984 a/	23 162	32 931	- 9 769
<u>Brasil</u>			
1970-1971	653	2 304	- 1 651
1980-1981	10 522	10 350	172
1983-1984	12 624	5 607	7 017
<u>ALADI exc. Brasil</u>			
1970-1971	1 237	7 797	- 6 560
1980-1981	7 961	48 993	-41 032
1983-1984 a/	10 538	27 323	-16 785

Fuente: Banco de datos de comercio exterior, CEPAL.

a/ Colombia, Paraguay y Perú, 1983.

Cuadro 2

ALADI: DISTRIBUCION DEL COMERCIO DE MANUFACTURAS POR PAIS

	Valor exportaciones totales (millones de dólares)		Factor de crecimiento (cuociente)	Valor de importaciones totales (millones de dólares)		Fac crec (cu
	1970-1971	1983-1984		1970-1971	1983-1984	
Argentina	432	1 631	3.77	1 404	3 598	
Brasil	653	12 624	19.33	2 304	5 607	
Bolivia	9	12	1.33	148	401	
Colombia	83	608 a/	7.33	757	3 672 a/	
Chile	87	592	6.80	674	1 800	
Ecuador	11	107	9.73	256	1 355	
México	496	6 464	13.03	2 039	9 267	
Paraguay	24	35 a/	1.46	59	364 a/	
Perú	19	308 a/	16.21	531	1 589 a/	
Uruguay	42	367	8.74	153	359	
Venezuela	34	412	12.12	1 775	4 917	
ALADI	1 891	23 162 a/	12.25	10 101	32 931 a/	
ALADI exc. Brasil	1 237	10 538 a/	8.52	7 797	27 323 a/	

Fuente: Banco de datos de comercio exterior, CEPAL.

a/ Colombia, Paraguay y Perú, 1983.

ALADI: BALANCES COMERCIALES DE MANUFACTURAS

(millones de dólares)

	1970-1971	1980-1981	1983-1984
Brasil	- 1 650	173	7 016
Argentina	- 972	- 5 933	- 1 967
Colombia	- 674	- 2 800	- 3 063 a/
México	- 1 542	- 13 980	- 2 802
Venezuela	- 1 741	- 10 381	- 4 505
Chile	- 588	- 3 044	- 1 208
Ecuador	- 245	- 1 354	- 1 248
Perú	- 512	- 2 008	- 1 281 a/
Bolivia	- 139	- 622	- 389
Paraguay	- 36	- 360	- 329 a/
Uruguay	- 111	- 552	8
ALADI	- 8 210	- 40 861	- 9 768 a/
ALADI exc. Brasil	- 6 560	- 41 034	- 16 784 a/

Fuente: Banco de datos de comercio exterior, CEPAL.

a/ Colombia, Paraguay y Perú, 1983.

Cuadro 4

ALADI : PROPORCION DE LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS DESDE AMERICA
LATINA, POR GRUPOS DE BIENES
(porcentajes en el total de importaciones de cada grupo de bienes)

	Alimentos, bebidas y tabacos		Bienes de consumo no duradero		Bienes intermedios		Metal-mecánica		Total
	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	
Argentina	47.2	78.7	9.5	37.0	18.7	30.3	6.8	13.5	13.2
Brasil	27.9	49.8	10.8	28.3	5.8	8.9	2.4	3.4	4.4
Bolivia	50.7	57.8	14.7	26.8	18.5	51.8	11.6	39.0	19.9
Colombia	23.4	28.5 a/	19.6	20.2 a/	7.6	17.4 a/	2.7	8.7 a/	5.5
Chile	61.4	41.8	13.1	25.8	12.5	20.4	6.7	11.3	9.5
Ecuador	2.0	14.0	8.1	12.2	11.7	28.9	3.6	12.4	7.4
México	3.8	0.1	4.9	5.3	5.3	2.4	1.1	1.3	2.6
Paraguay	9.5	33.1 a/	13.2	30.5 a/	37.2	62.0 a/	24.6	43.5 a/	24.2
Perú	23.4	45.4 a/	19.0	18.3 a/	8.8	17.3 a/	4.4	12.4 a/	7.9
Uruguay	68.8	33.7	19.2	42.3	35.5	43.2	23.5	37.4	29.5
Venezuela	5.4	7.1	4.2	23.0	3.7	10.5	2.6	8.2	3.1
ALADI	24.2	30.4 a/	8.8	20.7 a/	9.7	15.3 a/	3.6	7.2 a/	6.4
ALADI exc. Brasil	23.3	26.9 a/	8.5	19.0 a/	11.0	16.7 a/	3.9	8.0 a/	7.0

Fuente: Banco de datos de comercio exterior, CEPAL.

a/ Colombia, Paraguay y Perú, 1983.

Cuadro 5

ALADI: PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS A AMERICA
LATINA POR GRUPOS DE BIENES
(porcentaje en el total de exportaciones de cada grupo de bienes)

	Alimentos, bebidas y tabacos		Bienes de consumo no duradero		Bienes intermedios		Metal-mecánica		Total
	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71
Argentina	15.9	22.7	25.6	27.7	50.4	31.7	76.6	43.3	38.3
Brasil	3.8	3.0	15.8	9.0	42.7	18.3	66.1	25.8	33.7
Bolivia	100.0	86.3	3.9	5.1	21.3	74.2	75.0	42.8	20.4
Colombia	26.2	8.7 a/	26.0	33.3 a/	65.7	50.6 a/	64.3	79.4 a/	48.1
Chile	35.6	30.8	59.1	66.3	75.6	40.7	78.5	41.4	71.1
Ecuador	69.2	24.9	67.7	55.5	93.7	43.4	92.3	98.5	74.5
México	7.1	1.4	20.3	9.4	28.0	14.6	21.7	3.4	22.4
Paraguay	29.8	95.2 a/	37.8	2.0 a/	62.5	87.4 a/	60.0	0.0 a/	45.3
Perú	24.5	29.1 a/	34.6	10.4 a/	65.3	75.1 a/	78.4	60.1 a/	51.1
Uruguay	73.5	70.5	8.1	19.9	87.5	87.8	95.3	69.8	32.3
Venezuela	23.2	5.1	10.2	21.5	74.0	22.4	66.8	43.8	56.4
ALADI	12.9	7.3 a/	20.0	13.2 a/	45.9	22.1 a/	50.7	17.0 a/	35.0
ALADI exc. Brasil	18.4	17.8 a/	21.8	18.2 a/	47.9	27.4 a/	44.1	9.9 a/	35.7

Fuente: Banco de datos de comercio exterior, CEPAL.

a/ Colombia, Paraguay y Perú, 1983.

Cuadro 6

ALADI: ESTRUCTURAS DE LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS, POR GRUPOS DE BIENES
(porcentajes con respecto al total de bienes)

	Alimentos, bebidas y tabacos		Bienes de consumo no duradero		Bienes intermedios		Metal-mecánica	
	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84
Brasil	1.6	1.6	4.8	7.5	35.5	37.1	58.0	53.8
Argentina	1.1	1.3	4.6	5.2	49.1	48.2	45.2	45.3
Colombia	1.9	2.4 <u>a/</u>	4.3	5.3 <u>a/</u>	35.5	33.8 <u>a/</u>	58.4	58.5 <u>a/</u>
México	1.0	0.5	7.7	6.1	26.4	29.2	64.9	64.2
Venezuela	2.9	3.6	9.9	8.9	27.6	34.0	59.5	53.4
Chile	1.4	2.3	7.2	14.7	26.9	35.6	64.4	47.4
Ecuador	1.4	0.7	5.4	6.2	44.1	44.0	49.0	49.0
Perú	2.8	2.4 <u>a/</u>	8.5	6.0 <u>a/</u>	39.8	31.9 <u>a/</u>	49.0	59.6 <u>a/</u>
Bolivia	15.5	6.3	9.5	4.8	28.7	34.8	46.3	54.1
Paraguay	15.4	6.9 <u>a/</u>	10.1	5.7 <u>a/</u>	25.0	27.7 <u>a/</u>	49.5	59.8 <u>a/</u>
Uruguay	2.2	2.3	4.7	9.6	43.4	51.6	49.7	36.5
ALADI	2.0	1.7 <u>a/</u>	6.7	7.0 <u>a/</u>	34.0	36.8 <u>a/</u>	57.3	54.6 <u>a/</u>
ALADI exc. Brasil	2.1	1.8 <u>a/</u>	7.2	7.0 <u>a/</u>	33.6	35.3 <u>a/</u>	57.1	55.9 <u>a/</u>

Fuente: Banco de datos de comercio exterior, CEPAL.

a/ Colombia, Paraguay y Perú, 1983.

Cuadro 7

ALADI: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, POR GRUPOS DE BIENES

(porcentajes)

	Alimentos, bebidas y tabacos		Bienes de consumo no duradero		Bienes intermedios		Metal-mecánica	
	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84
Argentina	38.9	17.2	16.3	23.1	24.5	36.7	20.3	23.0
Brasil	23.4	16.8	16.3	18.1	40.9	37.2	19.4	27.8
Bolivia	0.4	13.1	7.1	14.2	92.3	58.8	0.1	13.9
Colombia	1.8	10.0 a/	42.0	42.2 a/	37.1	35.7 a/	19.1	12.1 a/
Chile	11.2	13.9	2.9	1.3	71.5	74.8	14.4	10.0
Ecuador	64.4	71.5	13.2	5.8	21.0	19.8	1.4	3.0
México	9.0	4.3	20.1	12.7	36.6	25.8	34.3	57.2
Paraguay	51.1	2.9 a/	2.0	21.2 a/	46.9	75.9 a/	0.0	0.0 a/
Perú	22.4	13.5 a/	19.2	53.6 a/	51.5	22.4 a/	6.9	10.5 a/
Uruguay	8.4	8.6	68.4	69.4	19.2	17.7	4.0	4.3
Venezuela	6.3	4.1	21.2	4.4	60.9	78.8	11.5	12.7
ALADI	21.5	13.1 a/	18.9	18.0 a/	37.4	35.3 a/	22.2	33.5 a/
ALADI exc. Brasil	20.5	8.3 a/	20.2	18.1 a/	35.6	32.7 a/	23.7	40.9 a/

Fuente: Banco de datos de comercio exterior, CEPAL.

a/ Colombia, Paraguay y Perú, 1983.

Cuadro 8

ALADI: IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO EXTERIOR DE
ALGUNOS SUB-GRUPOS DE MANUFACTURAS

(porcentajes en el valor total)

	Exportaciones		Importaciones	
	1970-71	1983-84	1970-71	1983-84
Productos de papel	2.9	4.7	4.2	3.8
Industrias químicas	14.9	14.1	18.4	25.4
Hierro y acero	8.8	11.6	8.5	5.7
Maq. no eléctrica	10.0	10.9	27.9	22.3
Maq. eléctrica	5.1	10.4	10.4	15.5
Mat. de transporte	4.2	8.8	12.8	12.5
Total subgrupos	45.9	60.5	82.2	85.2

Fuente: Banco de datos de comercio exterior, CEPAL.

Cuadro 9

COEFICIENTES EXPORTACIONES-IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS REGIONALES, 1983-1984 a/

	Alimentos, bebidas y tabacos	Otros bienes de con sumo no duradero	Bienes intermedios	Metal-mecánicos	To
Argentina	1.78 291	1.51 248	0.36 59	0.74 121	0. 1
Brasil	1.43 32	1.74 39	4.62 102	8.86 196	4. 1
Bolivia	0.09 225	0.02 50	0.07 182	0.01 25	0. 1
Colombia b/	0.21 38	2.19 394	0.51 92	0.31 56	0. 1
Chile	1.44 192	0.08 106	1.38 184	0.26 35	0. 1
Ecuador	13.73 1056	0.33 253	0.05 38	0.04 31	0. 1
México	96.15 3777	2.55 100	3.68 145	1.56 61	2. 1
Paraguay b/	0.12 84	0.02 14	0.38 264	0.00 000	0. 1
Perú b/	0.69 165	0.98 234	0.59 141	0.16 38	0. 1
Uruguay	7.96 826	3.48 361	0.71 74	0.22 23	0. 1
Venezuela	0.07 35	0.04 20	0.41 206	0.11 55	0. 1

a/ La primera fila corresponde al cociente entre el valor de las exportaciones a América Latina y el valor de las importaciones desde América Latina. La segunda fila es el cociente de cada agrupación de bienes, relativizado al cociente para el total de bienes.

b/ Colombia, Paraguay y Perú, 1983.

NOTAS

1/ CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985: síntesis preliminar, LC/G. 1413, 1986, México.

2/ CEPAL, Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe. División de Comercio Internacional y Desarrollo, LC/G. 1422, 1986, Santiago.

3/ BANCO MUNDIAL, World Development Report, Oxford University Press, 1985, p.179.

4/ GARCIA, N., Industria manufacturera y empleo (América Latina 1950-1980), Trabajo ocasional No.49, 1982.

5/ ibid, p.22.

6/ CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, ST/CEPAL/CONF.63/L.2, 1979, Cali, p.91.

7/ FFRENCH-DAVIS R. y O. MUÑOZ, The international economy and Latin America: 1950's to present, mimeo, CIEPLAN, 1986, Parte III.

8/ ibid.

9/ CEPAL, Long-term trends and projections of Latin American Development, E/CEPAL/1027, 1977, Guatemala.

10/ CEPAL, Análisis y perspectivas ... op-cit, p.87.

11/ FFRENCH-DAVIS, R. "Nuevas formas de inestabilidad externa en América Latina: fuentes, mecanismos de transmisión y políticas", Colección Estudios CIEPLAN 6, 1981, Santiago, diciembre.

12/ CEPAL, Análisis y perspectivas ... op-cit, p.50-51.

13/ ibid, p.10.

14/ GRIFFITH-JONES, S. "The growth of transnational finance: implications for national development", en D. Tussie, ed., Latin America in the World Economy, 1983, Gower, p.60.

15/ ibid, p.65.

16/ MADDISON, A., "Naturaleza y causas del estancamiento económico: un examen de seis países", Comercio Exterior, Vol. 35, No.1, 1985, México.

17/ LEIVA, P., "Evolución y desafíos del sistema de comercio internacional", Notas Técnicas, No.80, CIEPLAN, 1986, Santiago, mayo.

18/ MADDISON, A., op-cit.

19/ BANCO MUNDIAL, op-cit.

20/ CEPAL, Relaciones económicas internacionales ... op-cit.

21/ ibid.

22/ HAMILTON, C., "Capitalist industrialization in East Asia's four little tigers", Journal of Contemporary Asia, Vol. 13, No.1, 1983.

23/ FAJNZYLBER, F., Reflexiones sobre las especificidades de América Latina y el Sudeste Asiático y sus referentes en el mundo industrializado, mimeo, 1986.

24/ HOSONO, A., Transformaciones económicas del centro y sus implicaciones para América Latina: el caso del Japón, Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe, CEPAL, 1985, Santiago.

25/ RIEDEL, J., Economic development in East Asia-doing what comes naturally?, mimeo, 1985, Canberra, Australia.

26/ ibid.

27/ FAJNZYLBER, F., Reflexiones sobre las ... op-cit.

28/ RIEDEL, J., op-cit, con datos del Banco Mundial.

29/ ibid.

30/ BEKERMAN, M., "Reflexiones sobre la experiencia coreana", Comercio Exterior, vol. 36, No.8, 1986, agosto.

31/ CLARKE, J. y V. CABLE, "The Asian electronics industry looks to the future", en Bulletin (IDS, Sussex), vol. 13, No.2., 1982, marzo.