

LA INDUSTRIALIZACION  
TRUNCA DE  
AMERICA LATINA  
FERNANDO FAJNZYLBER

# LA INDUSTRIALIZACION TRUNCA DE AMERICA LATINA

FERNANDO FAJNZYLBER

BIBLIOTECAS  
UNIVERSITARIAS  
Centro Editor  
de América Latina



centro de **economía**  
transnacional

**CET**

MINC y T - DNDTI  
BIBLIOTECA

Dr. CARLOS MARTINEZ VIDAL  
COLECCIÓN: PACTED  
UBIC: PACTED-56  
INVENT. N°: 00000237

Primera edición: México, Centro de Economía Transnacional  
(CET) - Editorial Nueva Imagen, 1983.

# LA INDUSTRIALIZACIÓN TRUNCA DE AMÉRICA LATINA

FERNANDO FALINZLYBER

**Dirección:** Amanda Toubes  
**Secretaría de redacción:** Ofelia Castillo  
**Asesoramiento artístico:** Oscar Díaz  
**Diseño de tapa:** Oscar Díaz  
**Diagramación:** Gustavo Valdés, Alberto Oneto, Diego Oviado  
**Coordinación y producción:** Natalio Lukawecki,  
Fermin E. Márquez, Elisa Rando



ISBN 950 25 1303 7

## Agradecimientos

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

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

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

**Advertencia:** en esta obra hemos optado por escribir las cantidades numéricas según la notación anglosajona, que es, en general, diferente a la del mundo de habla hispana. Así, 3,256 significará 3 unidades 256 milésimos para el lector de habla hispana mientras que para el lector anglosajón significará tres mil doscientos cincuenta y seis unidades.

Sin embargo, como la notación anglosajona se utiliza también en algunos países de lengua española —México, por ejemplo— hemos optado por dejar un pequeño blanco entre números en lugar de poner el punto que en dichas cantidades se emplea habitualmente en el mundo hispanoparlante.

En el caso de las cantidades decimales hemos seguido la notación habitual en el mundo de habla hispana, esto es, el uso de la coma —y no del punto— para separar los enteros de la parte fraccionaria.

## Introducción

En los últimos años se asiste, a nivel internacional, al ascenso de una corriente de pensamiento que vincula los problemas económicos de la década del 70 a los "excesos de la democracia". La "intervención excesiva" del Estado en la economía, las presiones "irresponsables" ejercidas por grupos representativos de los sectores productivos "atrasados", las regiones menos favorecidas y los estratos sociales "menos eficientes", unidos al ascenso de las "parroquiales presiones nacionalistas", explicarían las deficiencias en el funcionamiento de las economías de mercado. La creciente opacidad del mercado, las "restricciones burocráticas" a la creatividad de los empresarios y la "miopía sindical" explicarían la erosión del dinamismo y el surgimiento de la inflación.

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

Entre los ingredientes ideológicos, desempeñan un papel destacado la sustitución de los valores de solidaridad y equidad por el individualismo y la deificación de los resultados generados por la transparencia del mercado y la erosión de la visión integral del hombre, que vería ocupado su lugar por el "eficiente" *homo-economicus*. Esta nueva concepción del hombre y la sociedad conduciría a la pulverización de este tejido social que articulaba, a través de convergencias y conflictos, a los distintos estratos sociales, favoreciendo así la "libre" adhesión individual a esta nueva propuesta.

Esta concepción ha recibido apoyo electoral en los países que lideraron la primera y segunda revolución industrial, Inglaterra y Estados

Unidos, y está siendo instrumentada con base en el expediente de la coerción en aquellos países de América Latina que en la década del 50 representaban el grado más avanzado de urbanización, industrialización e integración social en la región: Argentina, Chile y Uruguay. Estos países, tanto los avanzados como los del Cono Sur, comparten el haber crecido en el *boom* de la posguerra, a un ritmo significativamente menor que el de las agrupaciones de países en que se los suele incluir.

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

Aunque la instrumentación integral de esta propuesta se limita por el momento a un número reducido de países, su influencia se hace sentir en la mayor parte de los países de la región.

Frente a esta propuesta, que enfrenta las evidentes insuficiencias de la industrialización latinoamericana sobre la base del expediente simple de cuestionar su existencia, caben las siguientes alternativas:

a) Hacer abstracción de esta marea en ascenso y esperar que se debilite, como consecuencia de los inevitables conflictos sociales que genera su instrumentación;

b) Reivindicar los aspectos positivos del patrón industrial precedente, atribuyendo sus deficiencias al carácter "tardío" de la industrialización latinoamericana, los que deberían resolverse con el transcurso del tiempo; y

c) Asumir en toda su extensión: i) la disfuncionalidad del patrón industrial precedente, respecto a la satisfacción de carencias y aprovechamiento de potencialidades de un sector de la población de América Latina, no obstante los significativos aportes que prestó a la transformación productiva y social, ii) reconocer que parte de la seducción que ejerce la propuesta neoliberal es atribuible, precisamente, a ciertas irracionalidades del modelo precedente y iii) admitir la necesidad de iniciar la elaboración de una propuesta de "nueva industrialización", que enfrente en términos positivos la concepción neoliberal en ascenso.

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

La evidente subordinación tecnológica latinoamericana respecto a la matriz industrial de los países avanzados y el hecho de que se asista

a escala mundial a un período de transición entre dos patrones industriales, conduce a insertar esta reflexión en el ámbito más general de las transformaciones que experimentan las economías desarrolladas, tanto capitalistas como socialistas.

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

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

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

La diversidad y complejidad de algunos de los temas que se abordan merecen —y tal vez constituyen o podrían constituir— el objeto de un vasto programa de investigaciones a ser emprendido por diversos centros y organismos nacionales y regionales en América Latina. Si se han tratado en este ensayo, no siempre con la profundidad requerida y a veces con un propósito meramente descriptivo, es porque se desea destacar e ilustrar la relevancia decisiva que, para la reflexión sobre la industrialización, tienen los factores endógenos y la comprensión de las transformaciones que experimentan países y regiones con sistemas sociales y grados de desarrollo diferentes que, en conjunto, están forjando el contexto en que tendrá lugar el desarrollo de los países latinoamericanos en las próximas décadas. Este ensayo apunta más a sugerir y explorar áreas de reflexión que a exponer los resultados de una investigación exhaustiva que, por lo demás, en algunos de los temas considerados, aún no se ha emprendido con el rigor necesario.

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

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

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

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

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

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

Es ésta una reflexión que se ubica en un contexto definido por las condiciones vigentes en América Latina. Se aspira a contribuir al debate concreto que se da en este momento con las posiciones neoliberales, concentrando la atención en el sector industrial. Para los efectos de este trabajo interesa más confrontar esas posiciones en un ámbito específico que reivindicar en términos abstractos el advenimiento inevitable de una forma superior de organización social.

Fernando Fajnzylber  
Enero de 1982

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

### 1. El auge de un patrón industrial

#### *La industria como motor del crecimiento*

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

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

En consecuencia, las cifras del cuadro 2, que muestran el mayor dinamismo del sector industrial, son sólo una expresión parcial de este fenómeno de arrastre y liderazgo del sector industrial.

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

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

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

Cuadro 2. Tasas de crecimiento de algunos sectores por grupo económico<sup>a</sup> (Porcentajes)

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

<sup>a</sup> Calculados a precios de 1970.

<sup>b</sup> Incluye minería, electricidad, gas y agua, financiamiento, seguros y bienes raíces y servicios comunitarios, sociales y personales.

Fuente: "World industry since 1960. Progress and Prospects". UNIDO, 1977, Cuadro II. 7, pág. 43.

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

Entre los múltiples factores económicos y sociales que contribuyen a explicar este crecimiento explosivo, la disponibilidad de mano de obra calificada desempeña, sin duda, un papel significativo. Al término de la Segunda Guerra Mundial, el elevado grado de desocupación, particularmente en Alemania y Japón;<sup>1</sup> posteriormente el desplazamiento de mano de obra de la agricultura hacia el sector industrial y de servicios; más adelante la mano de obra migratoria<sup>2</sup> y finalmente la expansión internacional, con localización de plantas en países de mano de obra abundante y barata.<sup>3</sup> Esta disponibilidad de mano de obra adquiere relevancia en la medida en que está acompañada de niveles elevados en el coeficiente de inversión.<sup>4</sup>

La transferencia de mano de obra de la agricultura hacia el resto de los sectores alcanza en este período proporciones significativas. Hacia 1950, en países como Japón e Italia, más del 40 % de la población estaba localizada en el sector agrícola, proporción comparable a las que se observan en algunos países de América Latina. En 1974 esa proporción había descendido al orden del 15 %. Los países en que esa proporción era más baja en 1950 —Estados Unidos (13,5 %) e Inglaterra (15,6 %)— son precisamente aquellos que, como se verá más adelante, experimentaron el ritmo más bajo de crecimiento industrial.

Este desplazamiento se dirige hacia la industria y, en mayor proporción aún, sobre todo hacia fines de la década del 60 y en la del 70, hacia

<sup>1</sup> Naciones Unidas (1964, Capítulo VI); Shinohara (1970).

<sup>2</sup> Una indicación de la importancia relativa de la migración en Europa la proporciona el hecho de que, en 1973, las remesas de los trabajadores emigrados a sus respectivos países de origen (Grecia, Portugal y España) representaban el 30 % de las exportaciones de esos países (Véase OCDE, 1979, cuadro 35). Desde el punto de vista de los países receptores de emigrados, una ilustración la proporciona el caso de Suiza, donde en el conjunto del sector manufacturero los trabajadores extranjeros representaban el 36 % en 1970 y el 37 % en 1973, alcanzando niveles superiores al 60 % en el sector de vestuario, al 48 % en cuero y al 53 % en calzado (ONUDI, 1979; Barros de Castro, 1979).

<sup>3</sup> Helleiner (1973a, 1973b y 1977a); Vaitsos (1976); Trajtenberg (1977); Cohen (1975).

<sup>4</sup> Naciones Unidas (1964, Capítulo II); Singh (1980); Barros de Castro (1979).

Cuadro 3. Proceso de industrialización en el mundo según regiones (1950-1977)

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

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

el sector de servicios, alcanzando en este último proporciones superiores al 50 %.<sup>5</sup>

#### Vinculación industria-servicios

Esta modificación de la estructura del empleo ha conducido a formular la tesis de que se estaría en una fase avanzada de transición de una sociedad industrial a una sociedad de servicios. En 1973, Daniel Bell (*The Coming of the Post Industrial Society*) enfatiza el desplazamiento del centro de gravedad desde la producción de bienes a la producción de servicios y la emergencia de una "clase" de profesionales y técnicos que, por ser portadores del conocimiento teórico y tecnológico, tenderían a adquirir una relevancia en la sociedad futura. Esta rápida expansión del empleo en el sector de servicios ha sido a veces interpretada en términos un tanto simplistas, sosteniéndose que se estaría frente a un nuevo liderazgo que correspondería al sector de servicios, habiendo pasado por consiguiente el sector industrial a una posición subsidiaria. Esta argumentación ha sido incluso empleada para fundamentar la "desindustrialización" que se genera con la aplicación de los modelos neoliberales en el sur de América Latina. Debido a las consecuencias normativas que se desprenden de estas formulaciones es importante acercarse a esta modificación de la estructura del empleo con vistas a precisar mejor el significado y alcance de estos cambios. En el cuadro 4, que proviene de un trabajo que reafirma la relevancia de estos cambios en la estructura del empleo,<sup>6</sup> se propone una desagregación del empleo en el sector de servicios que permite avanzar en la comprensión de estas transformaciones. Se comprueba, en efecto, que además del crecimiento global del sector servicios, se producen transformaciones importantes en su interior. Es así como los servicios de producción y los servicios sociales experimentan un incremento significativo, mientras que los servicios personales y particularmente los servicios domésticos sufren una disminución considerable. Para la comprensión de estos cambios es importante, sin embargo, observar las modificaciones que se producen en el sector industrial porque, por lo menos los incrementos del empleo en el sector de servicios de producción y también de distribución, están directamente vinculados a lo que ocurre en el sector industrial.

En el sector de la maquinaria, el incremento del empleo entre 1940 y 1970 es de una magnitud superior al incremento total de los servicios de producción y del mismo orden de magnitud del incremento del empleo en el orden educacional. Este hecho es importante porque, como se verá más adelante, en el sector de maquinaria se incluyen tres subsectores cuyas transformaciones en alguna medida sintetizan los cambios que experimenta el sector industrial en la posguerra. En

<sup>5</sup> OCDE (1978, Cuadro IV).

<sup>6</sup> Browning y Singelmann (citado por Cardoso, 1981).

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

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

**V. Servicios sociales**

22. Servicios médicos	8,7	9,2	10,0	12,4	16,3	21,9
23. Hospitales			2,8	1,1	1,4	2,2
24. Educación			2,3	1,8	2,7	3,7
25. Bienestar			3,5	3,8	5,4	8,6
26. No lucrativa			0,9	0,7	1,0	1,2
27. Servicios postales		0,6	0,9	0,3	0,4	0,4
28. Gobierno		2,2	0,7	0,8	0,9	1,0
29. Servicios sociales diversos		6,3	3,6	3,7	4,3	4,6
				0,1	0,2	0,3
<b>VI. Servicios personales</b>						
30. Servicios domésticos	8,2	11,2	14,0	12,1	11,3	10,0
31. Hotelería		6,5	5,3	3,2	3,1	1,7
32. Alimentos y bebidas		2,9	1,3	1,0	1,0	1,0
33. Reparaciones		2,9	2,5	3,0	2,9	3,3
34. Tintorerías			2,5	1,7	1,4	1,3
35. Peluquerías y salones de belleza		0,9	1,0	1,2	1,0	0,8
36. Pasatiempos		0,9	0,9	1,0	0,8	0,9
37. Servicios personales diversos			1,6	1,2	0,8	0,8
					0,4	0,3
	100,2	100,1	100,1	100,0	100,1	100,0

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

efecto, ese sector incluye los sectores automotor, de electrodomésticos y de bienes de capital propiamente tales. El desplazamiento del consumo de bienes no durables hacia el consumo de bienes durables, que en los Estados Unidos ya estaba avanzado en la posguerra pero que posteriormente se difundió al resto de los países avanzados y semiindustrializados, genera, como se señalará más adelante, el necesario crecimiento de múltiples actividades de servicios vinculadas a la reparación, distribución, financiamiento, arrendamiento y publicidad. La paulatina sustitución de la modalidad de competencia vía precios por la competencia vía diferenciación de productos que se inicia en el sector de bienes de consumo durables y posteriormente se generaliza a sectores de consumo no durables (principalmente alimenticio y farmacéutico) y que surge como consecuencia de la superación de las barreras del consumo esencial y el surgimiento de estructuras de tipo oligopólico, también contribuirá al surgimiento de actividades de servicios vinculadas a las tareas de diseño, publicidad y comercialización. El desarrollo de la informática, también incluida en el sector de maquinaria, conducirá al surgimiento de actividades de servicios vinculadas a la organización, procesamiento y transmisión de información, que en el caso de las grandes empresas, aparecerán incorporadas al sector industrial, pero que a medida que se desarrolla su ámbito de acción, se expanden como empresas de servicio independientes que atienden al vasto conjunto de empresas medianas y pequeñas.

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

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

En cuanto a los servicios que no están directamente vinculados a la producción y experimentan una expansión considerable, principalmente salud y educación, es preciso señalar que se trata de sectores en los cuales el crecimiento de la productividad había sido menor, como se destaca más adelante, que el del resto de los sectores productivos. Se trata de actividades donde se está iniciando la introducción de la "lógica industrial" que conduce al surgimiento de economías de escala, especialmente a través de las técnicas de diagnóstico sistemático en la salud y de la introducción de los medios masivos de comunicación en el ámbito de la educación. Se comienzan a generalizar la distribución de las funciones médicas en distintas operaciones unitarias asignadas a operadores especializados, con lo cual se inicia la introducción del esquema industrial que permitirá, posiblemente, una elevación de la productividad que puede tender a inhibir el crecimiento

posterior del empleo en ese sector. La tendencia a la utilización de medios de comunicación, especialmente la televisión, para la difusión y capacitación masiva, puede tender, también en este sector, a incrementar la productividad, con el consiguiente debilitamiento del ritmo de crecimiento del empleo en el sector educacional. En suma, este rápido crecimiento del empleo en educación y salud observado en los últimos años, puede, en alguna medida, explicarse por el lento crecimiento de la productividad en esos sectores, lo que estaría asociado al hecho, susceptible de modificarse en el futuro, de que no estaban presentes los esquemas industriales en la presentación de este tipo de servicios, a diferencia de lo que ya ocurría en los sectores de comercialización y financiero, donde desde el punto de vista de la organización y técnicas de trabajo, la situación era asimilable a la del sector industrial.

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

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

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

El acceso a este patrón tecnológico —a través de la internacionalización de las empresas norteamericanas, la adquisición de licencias, la compra de equipo o su simple copia— por una parte constituía un factor de movilización en torno a la perspectiva de crecimiento y, por la otra, proporcionaba los medios para avanzar en una dirección que es-

<sup>7</sup> OCDE (1979b): Rosenberg (1976).

<sup>8</sup> OCDE (1979, Cuadro 3).

taba definida en la imagen que emanaba de la potencia triunfante de la guerra. La destrucción física del Japón y de algunos países de Europa coexistía con la capacidad empresarial y la voluntad de reconstrucción nacional que surgió tras la derrota.

#### El liderazgo de la metalmeccánica y la petroquímica

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

En 1955, los productos químicos y derivados representaban, a nivel mundial, el 10 % de la producción industrial. En 1977, esa producción se había elevado al 14 %. La industria metalmeccánica eleva su participación de 34 a 43 % en ese mismo período. La disminución compensatoria corresponde a los bienes de consumo no durables, cuya participación disminuye de 30 a 22 %. Este patrón de cambio estructural se verifica, en términos generales, en el conjunto de las regiones. En el caso del Japón, la magnitud del cambio adquiere particular intensidad, especialmente en lo que se refiere al contraste entre los bienes de consumo no durables y la industria metalmeccánica. En los primeros, la proporción disminuye de 35 a 19 % y en los últimos se eleva de 18 a 46 %. En los países de economía planificada, se observa una modificación estructural comparable; los productos químicos y derivados, más la metalmeccánica, representaban, en 1955, el 38 % de la producción industrial y, en 1977, esa proporción se eleva al 60 %, mientras que los bienes de consumo no durables disminuyen del 39 al 23 %. En América Latina, dándose la misma dirección de cambio estructural, se verifica que la ponderación que alcanza la industria metalmeccánica, habiéndose incrementado significativamente, alcanza una proporción que es sustancialmente menor que la que se observa en las economías avanzadas: 12 % en 1955 y 25 % en 1977. (Cuadro 6).

Concentrando la atención en los países europeos, y en un período de largo plazo, se verifica que en la posguerra el cambio estructural del sector industrial se acentúa, pero manteniendo la misma dirección que se venía observando desde comienzos del siglo. En efecto, la industria química y metalmeccánica representaban, en 1901, el 21 % de la producción industrial; en 1937, el 38 % y hacia 1970, el 53 %. Considerando en conjunto alimentos y textiles, su ponderación en 1901 era de 47 %; en 1937 de 27 % y hacia 1970, de 17 % (Cuadro 7).

Cuadro 5. Fuentes de energía (1950 y 1970)  
(porcentajes)

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

Fuente: A. Barros de Castro, *Opções energéticas e dinâmica industrial*, 1981.

Cuadro 6: Estructura de la producción industrial mundial (1955 y 1977)  
(Porcentajes sobre el producto bruto industrial a precios de 1970)

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

Nota: A: Alimentos, bebidas y tabaco; textiles, vestuario, cuero, calzado y diversos; B: Madera y muebles; papel e imprentas; productos minerales no metálicos; C: Productos químicos derivados del petróleo y el caucho; D: Metálicas básicas, y E: Mecánicas.

Fuente: "Análisis y Perspectivas del Desarrollo Industrial Latinoamericano", CEPAL, agosto de 1979.

Cuadro 7. Cambios de largo alcance en el patrón de la producción manufacturera de Europa Occidental

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

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

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

<sup>9</sup> OCDE (1978b, Cuadro II.1).

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

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

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

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

Esta rápida sustitución de combustible está asociada a un conjunto completo de factores, entre los cuales corresponde mencionar la drástica disminución del precio relativo del petróleo, la "limpieza" de los combustibles derivados de esa fuente, el explosivo crecimiento de la industria automotriz —a la que se hizo referencia en el párrafo anterior— y un conjunto de consideraciones sociopolíticas<sup>12</sup> que vinculan el carbón a los sectores siderúrgicos y ferroviarios que constituían el corazón de una propuesta de desarrollo a la cual estaban estrechamente asociadas fuerzas sociales que otorgaban un papel relevante al Estado. Entre 1947 y 1951, esas fuerzas sociales sufren derrotas políticas significativas tanto en Europa como en el Japón. Por consiguiente, la energía del petróleo como fuente energética principal sintetiza consideraciones técnicas, económicas y políticas que, en buena medida, expresan la función política y económicamente hegemónica desempeñada por los Estados Unidos en este boom industrial de la posguerra.

La proyección de la emergencia petrolera en el sector petroquímico aparece reflejada en las cifras siguientes. En 1950, la producción de los principales productos petroquímicos alcanzaba 3 millones de toneladas. En 1975, se alcanzaba un nivel de 64 millones de toneladas. En plásticos, que constituye el rubro cuantitativamente más importante, se pasaba, en el mismo período, de 1,5 millones de toneladas a 38 mi-

<sup>10</sup> ONUDI/ICIS (1978, Cuadro 1).

<sup>11</sup> Saumon y Puiseux (citado por Barros de Castro, 1981); Barros de Castro (1981).

<sup>12</sup> Barros de Castro (1981).

llones. En fibras sintéticas, en 1950 la producción era inferior a un millón de toneladas, mientras que en 1975 se superaban los 7 millones.<sup>13</sup>

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

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

En este patrón de crecimiento industrial articulado en torno a los mencionados pivotes—consumo durable, sector automotor, química y bienes de capital—y al dinamismo por ellos irradiado al sector industrial en su conjunto, hay un factor subyacente que influye tanto en el diseño de los distintos productos, procesos y técnicas de fabricación, como en el uso que se haga de los mismos. Este factor es la disponibilidad a bajo costo de petróleo, que en el curso de las dos décadas disminuye su precio relativo en un 50 %.<sup>15</sup>

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

#### *Crecimiento, productividad y progreso técnico*

El rápido crecimiento industrial, fenómeno general del periodo, adquiere particular intensidad en el caso de ciertos países y regiones,

<sup>13</sup> ONUDI/ICIS (1978, Cuadro 1).

<sup>14</sup> ONUDI/ICIS (1978, Cuadro 3).

<sup>15</sup> Tomando como referencia el índice de precios al por mayor en los Estados Unidos y a 1950 como año base, se observa que en 1970 el petróleo alcanza un nivel de 64. Si se compara la evolución de los precios de los automóviles, tomando como año base 1954, en 1970 el petróleo alcanza un nivel de 47. Véanse los gráficos 1 y 2 y *Time* (21 de abril de 1980, p. 46).

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

Esta asimetría en el ritmo de crecimiento se vincula, sin duda, con las diferencias que se observan en el crecimiento de la productividad en las distintas economías avanzadas. En efecto, mientras mayor es el ritmo de crecimiento, más rápida es la incorporación de generaciones sucesivas de equipo, portadores de un progreso técnico que transforma la organización industrial aprovechando las economías de escala que genera el propio ritmo de crecimiento e intensificando la dotación de capital por hombre. El incremento de productividad, a su vez, permite incrementar el mercado a través de la elevación de remuneraciones; intensificar, como se verá más adelante, los recursos destinados a investigación y desarrollo; financiar la expansión requerida de los servicios públicos de infraestructura sin, por lo tanto, afectar la capacidad financiera de las empresas para sostener la expansión. Aparece entonces un "círculo virtuoso acumulativo" que vincula y retroalimenta crecimiento con productividad. Se observa así una clara relación entre el crecimiento industrial y el incremento de la productividad en los distintos países avanzados. En ambas variables, el liderazgo lo ejerce, en forma muy marcada, Japón, y cierran la ordenación los Estados Unidos y el Reino Unido. Inmediatamente después del Japón se ubica un grupo de países encabezados por Alemania Federal, Italia y Francia. En el período 1955-1969, el crecimiento de la productividad en el Japón es cercano al 9 % anual, mientras que en los Estados Unidos se ubica alrededor del 2 %. En términos generales, se observa que la productividad en el sector manufacturero crece más rápidamente que la del conjunto de la actividad económica. (Cuadro 8).

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

Cuadro 8. Productividad por empleado  
(Tasa anual promedio de cambio, porcentaje anual)

	1955-1960		1964-1969		1973-1977		1955-1960		1964-1969		1973-1977		1955-1960		1964-1969		1973-1977				
	1960	1964	1969	1973	1977	1960	1964	1969	1973	1977	1960	1964	1969	1973	1977	1960	1964	1969	1973	1977	
	Alemania Federal				Italia				Francia												
Agricultura, forestal y pesca	6.3	6.5	4.6	6.7	3.0	5.8	10.3	7.1	5.4	3.1*	5.5	4.3	5.4	5.6	-0.1						
Minas y canteras	2.8	4.3	4.0	2.5	0.8	5.8	3.6	8.1	2.1		3.5	4.6	4.0	0.4	1.8						
Manufactura	3.7	5.5	5.8	4.4	3.0	4.8	6.1	7.5	4.5	-0.4	5.0	5.5	6.6	4.4	2.0						
Electricidad, gas y agua	6.1	6.9	12.4	13.3	6.2	7.1	4.1	3.9	4.8	3.2*	8.8	6.9	6.7	8.0	2.3						
Construcción	0.7	3.6	3.9	4.2	1.5	1.4	1.2	4.8	0.5	-0.6*	5.9	4.5	4.1	1.7	1.4						
Producción industrial	3.2	5.2	5.7	4.7	3.5	4.1	4.9	7.1	4.1	0.6*	5.0	5.5	6.0	4.2	2.1						
Servicios	5.6	2.8	3.1	2.7	2.7	1.6	3.4	4.1	4.4	0.6*	2.8	3.2	3.6	5.6	2.1						
Producto interno bruto	5.0	4.8	4.9	4.2	3.2	4.6	6.3	6.2	4.8	1.0*	4.9	5.1	5.2	5.1	2.4						
	Reino Unido				Estados Unidos				Japón												
Agricultura, forestal y pesca	5.0	5.9	5.5	6.9	0.6	3.8	5.2	5.1	3.7	1.4*	5.7	10.8	5.4	8.7	7.7						
Minas y canteras	-0.5	4.3	3.9	1.7	3.8	2.2	5.5	3.8	-0.2	-5.3	13.0	9.7	10.3	8.0	1.1						
Manufactura	2.2	3.2	3.4	4.3	0.0	2.4	4.3	3.4	4.2	2.0	10.2	5.5	11.8	4.3	4.5						
Electricidad, gas y agua	4.9	3.6	5.5	9.3	1.9	5.6	5.3	4.4	2.6	-0.3											
Construcción	2.2	1.6	2.7	0.5	4.5	0.5	0.7	0.4	-3.6	-0.7											
Producción industrial	2.2	3.1	3.4	3.9	0.2	1.5	3.7	1.9	2.2	1.3											
Servicios	1.2	1.1	1.5	1.7	0.2	0.1	2.2	1.6	0.9	-1.3*											
Producto interno bruto	1.8	2.2	2.5	2.8	0.0	1.0	3.1	1.9	1.5	0.3	7.3	10.3	8.8	8.1	2.7						

\* Solamente de 1973 a 1976.

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

En el cuadro 9 se observa que, con excepción del caso del Reino Unido, en el resto de los países la productividad en el sector manufacturero es más alta en niveles absolutos que la del conjunto de la economía y además con una tendencia general creciente. Es decir, aun cuando el crecimiento de la productividad ha experimentado una tendencia general al deterioro, el nivel relativo de la productividad industrial se mantiene más elevado que el del conjunto de la actividad productiva y la diferencia respecto al nivel promedio tiende a incrementarse. Es importante destacar el hecho de que en el sector agrícola se observa una tendencia creciente a la homogeneización de la productividad respecto al conjunto de la actividad, alcanzando en varios países un nivel cercano a los dos tercios o los tres cuartos de la productividad promedio total. En los sectores de construcción, servicios privados y gobierno, la tendencia general es hacia la caída del nivel relativo de la productividad respecto del conjunto de la actividad económica, lo cual adquiere particular relevancia en el caso de los servicios por tratarse de la actividad en la que se concentra una actividad creciente del empleo. (Véase el cuadro 10).

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

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

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

<sup>16</sup> Jones (1976, Cuadro 5).<sup>17</sup> OCDE (1979b, Cuadro 15).<sup>18</sup> OCDE (1979b, Cuadro 16).<sup>19</sup> OCDE (1979b, Cuadro 1).

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

País	Año	Agricultura	Manufactura	Construcción	Servicios privados	Gobierno
Bélgica	1960	0,74	0,92	1,14	1,11	0,86
	1970	0,80	1,07	0,89	0,99	0,79
	1973	0,92	1,14	0,87	0,96	0,75
	1977	0,91	1,24	0,86	0,91	0,73
Canadá*	1960	0,48	1,02	1,38	1,02	
	1970	0,54	1,10	1,26	0,90	
	1973	0,58	1,14	1,13	0,88	
	1977	0,64	1,23	1,12	0,86	
Finlandia	1960	0,68	1,14	1,18 <sup>b</sup>	0,97	1,56
	1970	0,72	1,22	1,13 <sup>b</sup>	0,87	1,14
	1973	0,72	1,22	1,11 <sup>b</sup>	0,87	1,06
	1977	0,78	1,18	1,17 <sup>b</sup>	0,83	1,07
Francia	1960	0,53	0,98	1,03	1,22	0,94 <sup>c</sup>
	1970	0,56	1,16	0,89	1,02	0,75 <sup>c</sup>
	1973	0,62	1,17	0,82	1,00	0,68 <sup>c</sup>
	1977	0,62	1,21	0,83	0,96	0,65 <sup>c</sup>
Alemania Federal	1960	0,38	1,04	1,27	1,05	1,25
	1970	0,42	1,10	1,11	0,99	0,87
	1973	0,48	1,11	1,13	0,97	0,80
	1977	0,51	1,15	1,14	0,96	0,73
Italia	1961	0,42	1,08 <sup>d</sup>		1,24	1,61
	1970	0,50	1,12 <sup>d</sup>		1,13	0,97
	1973	0,50	1,14 <sup>d</sup>		1,11	0,87
	1977	0,51	1,16 <sup>d</sup>		1,09	0,83

Japón

1960  
1970  
1973  
19770,48  
0,35  
0,41  
0,391,29  
1,32  
1,35  
1,501,11  
0,99  
0,88  
0,701,22  
0,97  
0,94  
0,912,04<sup>e</sup>  
1,08<sup>e</sup>  
0,91<sup>e</sup>  
0,92<sup>e</sup>

Holanda\*

1960  
1970  
1973  
19770,64  
0,78  
0,80  
0,881,00<sup>d</sup>  
1,26<sup>d</sup>  
1,37<sup>d</sup>  
1,42<sup>d</sup>1,35  
0,88  
0,82  
0,731,00  
0,87  
0,83  
0,84

Noruega

1962  
1970  
1973  
19770,50  
0,55  
0,62  
0,721,00  
1,06  
1,07  
0,961,07  
1,04  
1,04  
1,031,20  
1,11  
1,09  
1,130,96  
0,85  
0,80  
0,80

Suecia

1963  
1970  
1973  
19770,42  
0,57  
0,63  
0,650,99  
1,17  
1,27  
1,251,36  
1,18  
1,22  
1,270,83  
0,77  
0,79  
0,811,21  
0,89  
0,80  
0,77

Reino Unido

1961  
1970  
1973  
19770,65  
0,93  
1,03  
1,110,80  
0,88  
0,93  
0,951,36  
1,35  
1,17  
1,071,12  
1,11  
1,11  
1,111,08  
0,82  
0,75  
0,77

Estados Unidos

1960  
1970  
1973  
19770,54  
0,65  
0,63  
0,671,10  
1,20  
1,30  
1,351,31  
1,04  
0,86  
0,861,04  
1,08  
1,08  
1,040,94  
0,78  
0,77  
0,75

\* Solamente para el sector trabajo.

b Incluye utilidades.

c Incluye servicios comunitarios.

d Incluye minería.

e Solamente administración pública y defensa.

Fuente: ocd, "Productively trends in the ocd area", cpe/wp/2(79)8, abril de 1980.

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

País	Sector primario			Sector secundario			Servicios		
	1950*	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Canadá	22,9	13,5	7,7	35,5	33,2	31,4	31,1	41,6	53,5
Estados Unidos	13,5	8,3	4,4	34,1	33,6	32,2	31,0	52,4	58,1
Japón	41,3	30,2	17,4	24,5	28,5	35,7	37,0	34,2	41,3
Australia	11,3	8,0	6,9	40,9	36,6	35,1	35,1	47,7	55,4
Austria	33,6	24,6	18,8	36,8	40,3	40,3	41,1	30,0	35,1
Bélgica	11,1	8,7	4,7	46,9	46,8	43,2	41,2	42,0	44,6
Dinamarca	18,2	11,5	9,6	36,9	37,8	37,8	32,3	44,8	50,7
Finlandia	36,4	22,7	16,3	31,9	35,5	36,0	31,7	31,7	41,8
Francia	22,4	14,0	11,6	35,4	37,8	38,5	39,2	32,8	39,8
Alemania Federal	24,7	14,0	8,6	42,9	48,8	49,3	47,6	32,4	37,3
Grecia	56,8	40,3	36,3	17,7	25,3	27,8	27,8	25,7	34,4
Irlanda	23,5	18,1	15,4	35,3	37,3	37,3	37,4	42,8	44,6
Irlanda	40,9	37,3	27,1	23,8	23,7	29,9	31,4	35,2	39,0
Italia	41,7	32,8	19,5	31,7	36,9	43,8	44,1	26,5	30,2
Luxemburgo	16,4	8,8	6,6	44,0	46,7	49,0	49,0	44,4	44,5
Holanda	14,3	11,5	7,2	41,4	40,4	38,6	35,5	44,3	48,2
Noruega	30,5	21,8	13,9	34,1	35,6	37,3	34,2	35,4	42,9
Portugal	49,7	43,6	31,7	28,2	28,9	32,3	33,7	25,5	27,5
España	49,8	42,3	29,5	23,1	25,0	32,0	37,2	25,2	25,7
Suecia	14,9	8,1	6,7	67,6	42,8	38,4	37,0	37,1	42,5
Suiza	16,5	13,2	8,2	46,4	48,4	48,8	47,1	38,4	38,4
Turquía	78,3	69,9	64,1	10,2	12,4	14,8	14,8	11,5	17,6
Reino Unido	5,6	4,1	2,8	47,7	48,8	44,8	42,3	46,7	47,8

\* Cercenamiento al año disponible.

Fuente: ocae. Estadísticas de la fuerza laboral

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

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

La dirección del progreso técnico incorporado en este conjunto de ramas pivotes del crecimiento industrial podría caracterizarse como un esfuerzo de responder a los desafíos que las economías industriales avanzadas enfrentaban tanto desde el punto de vista de la demanda como de los recursos disponibles. En efecto, tratándose de mercados con nivel de ingresos elevados, con lento ritmo de crecimiento de la población y con posibilidades cada vez más limitadas de transferencia de población de la agricultura, el crecimiento de la demanda estaba necesariamente vinculado a la aparición de nuevos productos que presentasen características tales como ahorro de tiempo o de esfuerzos o que permitiesen emplear el tiempo liberado por otros productos. En los países desarrollados se está, obviamente, a gran distancia de las "necesidades básicas". Esto explica, por una parte, la profundización de bienes de consumo duraderos, que implica un incremento del capital por hombre necesario para el consumo y, por otra, la diferenciación creciente en las ramas productoras de alimentos, vestuario, farmacia, útiles del hogar, equipo de transporte y juegos. Una implicación fundamental de esta tendencia es el hecho de que la competencia entre las empresas se desplaza, en un amplio espectro de rubros, desde la lucha de precios hacia la diferenciación de productos, lo que se traduce en una utilización creciente de la publicidad, que se

<sup>20</sup> OCDE (1979b, Cuadro 4).

Cuadro 11. Distribución sectorial de gastos en investigación y desarrollo en algunos países de la OCDE. (1967 y 1975)

Año	Francia		Alemania		Japón		Reino Unido		Estados Unidos						
	Indus- trial	Go- bierno													
Electricidad/ electrónica	1967 22,7	25,6	24,6	25,2	29,8	31,0	24,4	33,0	24,5	22,3	27,9	24,1	20,0	28,8	24,4
	1975 27,0	35,7	31,7	30,0	29,8	31,0	26,0	32,3	26,1	20,5	34,5	26,0	20,9	30,4	21,7
Química	1967 27,4	3,7	19,0	33,2	4,3	28,5	27,1	11,0	27,0	21,0	1,1	14,7	21,0	2,8	11,0
	1975 26,1	2,9	19,2	35,0	2,3	29,1	22,4	2,9	22,1	29,5	1,9	19,7	21,4	3,2	14,3
Maquinaria	1967 7,7	2,4	5,6	12,2	37,1	20,7	10,7	22,0	10,8	14,4	7,4	11,8	17,3	6,4	11,2
	1975 7,0	1,4	5,2	13,0	20,7	13,9	9,9	7,4	9,8	11,3	1,9	7,9	21,8	6,7	18,6
Área y espacial	1967 8,0	66,1	28,8	0,9	24,9	5,0	0,0	0,0	0,0	7,1	61,0	25,3	14,5	56,8	35,8
	1975 6,6	57,8	20,2	2,0	40,9	9,5	0,0	0,0	0,0	5,0	58,8	23,9	8,3	54,7	24,4
Otros transportes	1967 13,7	0,5	8,6	14,9	1,8	12,6	12,5	22,0	12,5	12,4	1,3	8,5	12,6	4,5	8,6
	1975 15,9	0,5	11,1	14,0	0,6	11,6	18,3	50,0	18,9	12,3	2,2	8,6	13,9	4,1	10,4
Metales básicos	1967 6,1	1,3	4,4	9,8	8,8	8,4	10,6	6,0	10,6	7,1	0,7	5,0	4,9	0,3	2,6
	1975 5,4	0,7	4,1	3,0	2,1	3,1	9,5	4,4	9,4	5,9	0,2	3,8	4,5	0,3	3,2
Asociados a la química	1967 10,1	0,2	6,1	2,4	0,8	2,1	7,7	0,0	7,7	9,9	0,3	6,7	5,1	0,3	2,7
	1975 8,9	0,5	6,2	2,0	1,3	2,0	6,4	1,5	6,3	10,8	0,3	7,1	4,4	0,5	3,6
Otra manufacturera	1967 4,3	0,2	2,9	1,4	0,5	1,3	7,0	6,0	6,9	5,8	0,3	3,9	4,6	0,1	2,3
	1975 3,2	0,5	2,3	1,0	1,1	0,9	7,5	1,5	7,4	4,7	0,2	3,0	4,8	0,1	3,3
Total manufacturera	1967 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	1975 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

transforma en una "barrera a la entrada" decisiva en determinados rubros. Por el lado de los recursos, el creciente costo de "rigidez" introducido por la fuerza sindical y la legislación laboral han desempeñado, sin duda, un papel importante en la explicación de la creciente dotación de capital por hombre ocupado, tendencia que se verifica en los distintos sectores de los países avanzados. Es más, incluso en sectores que tradicionalmente han sido considerados como intensivos en el uso de la mano de obra (electrónica y textil), en los últimos años se observan fenómenos de innovación tecnológica que en un lapso relativamente breve podrán transformarlos en sectores altamente intensivos en capital. La tendencia creciente a la automatización se registra tanto en las economías de mercado como en las economías planificadas.<sup>21</sup>

La sustitución de recursos naturales por sintéticos, además de contribuir a una autonomía creciente respecto a los países proveedores y a los conflictos latentes norte-sur, es funcional desde el punto de vista de las condiciones técnicas de producción y de las especificaciones y usos de los productos, a los requerimientos de homogeneización y estandarización, característicos del consumo de masas de los países avanzados. Además, en ciertos rubros, corresponde directamente a factores estrictos de costo. Es evidente, sin embargo, que esta transformación de productos naturales por sintéticos tenía como hipótesis básica el acceso a bajo costo al petróleo, situación que ha experimentado una modificación drástica y posiblemente definitiva.

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

#### *Crecimiento, comercio internacional e internacionalización de la producción*

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

Entre 1950 y 1975, la producción industrial mundial se expandió a 6,1 % y el comercio de manufacturas a 8,8 %. En la primera mitad del siglo el comercio había crecido más lentamente que la producción (1,7 % y 2,8 %, respectivamente). Esto explica el que el comercio de manufacturas como proporción del producto bruto industrial, que en 1900 alcanzaba un 22,4 %, descienda en 1950 a 13,7 %, para alcanzar

<sup>21</sup> Rosenberg (1976); OCDE (1979b); Economic Commission for Europe (1977); OCDE (1979c); *Fortune* (1979); *US News and World Report* (1979); Francia - Centre d'études et d'information transnationale (1978).

en 1975 un 25,7 %. Si del comercio total se excluyen los combustibles, se verifica que las manufacturas elevan su participación de 48,5 % en 1950 a 76 % en 1975.

Mientras mayor sea el ritmo de crecimiento de la demanda interna, mayores serán las posibilidades y menores las barreras a la entrada para la importación de productos adquiridos en el exterior. Por otro lado, mientras mayor sea el crecimiento de la productividad y el ritmo de innovación tecnológica, mayores serán las posibilidades de competir en el mercado internacional, con el estímulo adicional de las correspondientes economías de escala, que a su vez intensifican crecimiento, productividad y progreso técnico.<sup>22</sup> Este nuevo "círculo virtuoso acumulativo" crecimiento-comercio internacional, se expresa en la vinculación que se observa entre el ritmo de crecimiento industrial de los distintos países, la correspondiente elevación de la productividad y la participación en el mercado internacional. Nuevamente el Japón ejerce el liderazgo en cuanto a grado de penetración, encontrándose en el otro extremo de la escala los Estados Unidos y el Reino Unido, potencias que encabezaron las dos revoluciones industriales.

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

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

<sup>22</sup> Denison (1979); OCDE (1980); OCDE (1979b); Salter (1960); Crips y Tarling (1973).

<sup>23</sup> CEPAL (1979, Cuadro 6).

<sup>24</sup> CEPAL (1979, Cuadro 1).

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

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

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

Lo que interesa destacar, en primer término, es la vinculación fundamental entre el proceso de internacionalización y lo que se conside-

<sup>25</sup> Entre 1964 y 1970, la participación de las ET en la producción industrial del Japón se eleva del 2,5 al 3 % (Ozawa, 1974).

<sup>26</sup> Hymer y Rowthorn (1970).

<sup>27</sup> Helleiner (1977b); Helleiner (1977c); Koseoglu (1980).

Cuadro 12. Producción internacional y exportación de los principales países desarrollados (1971)  
(Millones de dólares)

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

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

ra rasgo dominante del período, a saber, el crecimiento rápido y asimétrico a nivel nacional y sectorial. Con esto se busca enfatizar la necesidad de vincular el análisis del papel que desempeñan las empresas transnacionales (ET) en el marco general de referencia del crecimiento y la transformación que experimenta el sector industrial en la posguerra.

#### *Papel estratégico de la industria de bienes de capital*

Para avanzar en la comprensión de esta "causación virtuosa-acumulativa" que vincula crecimiento-progreso técnico e internacionalización, es útil concentrar la atención en el sector de producción de bienes de capital. Su magnitud y estructura interna constituyen un factor explicativo importante para el análisis de la dinámica industrial; en su

condición de portador material de progreso técnico, ejerce influencia en las modificaciones que experimenta la productividad de la mano de obra y de la inversión y, en consecuencia, de la competitividad internacional de las economías nacionales. En el funcionamiento del sector productor de bienes de capital, ejercen influencia factores institucionales tales como la relación sector público-sector privado y la internacionalización del sector industrial. En buena medida constituye un hilo conductor para la reflexión sobre la especificidad que adoptan los sistemas industriales nacionales. En particular, la magnitud de su presencia y comportamiento marca una de las diferencias fundamentales entre las economías industriales avanzadas y las semi-industrializadas, en especial las de América Latina.

El ritmo de crecimiento de la demanda de bienes de capital está determinado por el crecimiento de la inversión, su estructura sectorial y por la proporción de bienes de capital incluidos en esa inversión sectorial. Se comprueba empíricamente, en las últimas décadas, que la demanda de bienes de capital crece más rápidamente que la producción industrial y, por consiguiente, que el producto nacional bruto. Esto se vincula al crecimiento relativamente más rápido de la inversión que del producto nacional, a la naturaleza del progreso técnico caracterizado por una creciente intensidad de capital en relación con la mano de obra, a la modificación de la estructura sectorial en favor de actividades caracterizadas por una mayor relación capital-producto y al incremento de la proporción de bienes de capital contenido en la inversión, fenómeno este último vinculado también a la modalidad específica que asume el progreso técnico.<sup>28</sup>

En la década del 70, la participación de los bienes de capital en el producto manufacturero alcanzó proporciones cercanas al 40 %, destacándose nuevamente el caso del Japón, donde se acercó al 50 %. Es interesante señalar que en Brasil, el país de América Latina donde la producción de bienes de capital está más avanzada, la proporción en 1974 era de 14,5 % (véase el cuadro 13). Como un reflejo de lo anterior, se observa que la participación de los bienes de capital en las exportaciones de los países avanzados, además de crecientes, representan en varios de ellos niveles cercanos a la mitad (en el Japón 49,2 % y en la República Federal de Alemania 49,5 %). El coeficiente de exportación de la rama de bienes de capital también se incrementa en este período y se observa que en países como Alemania Federal e Italia supera el 40 %, que contrasta con el caso de los Estados Unidos, donde las exportaciones representan el 10 % de la producción interna (véase el cuadro 14).

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

<sup>28</sup> Economic Commission for Europe (1974, Vol. I, Cuadro 8); NAFINSA/ONUDI (1977, Cap. III); Kaldor (1980).

Cuadro 13. Proporción de los bienes de capital en el valor agregado por la industria manufacturera

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

Fuente: *Interfutures*, OCDE, París.

Cuadro 14: Participación de las exportaciones de bienes de capital en las exportaciones totales y en la producción de bienes de capital<sup>a</sup>

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

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

Fuente: *Interfutures*, OCDE, París.

de la oferta interna, este fenómeno se traducirá en un peso creciente de las importaciones de bienes de capital.

El efecto sobre el empleo está determinado tanto por el ritmo de acumulación como por la intensidad de la relación capital-trabajo. En este sector convergen un ritmo rápido de acumulación y una intensidad de capital por obrero empleado de las más bajas del sector manufacturero. En efecto, se observa que, contrariamente a una percepción generalizada, la rama de bienes de capital presenta una intensidad de capital significativamente menor al promedio de la industria. Definiendo ésta como 100, se verifica, en distintos países, que la fabricación de maquinaria no eléctrica y eléctrica alcanza un nivel que fluctúa aproximadamente entre 60 y 80. Las ramas cuya intensidad de capital es sistemáticamente superior al promedio de la industria son petróleo y derivados, química, papel, productos siderúrgicos, caucho y alimentos.<sup>29</sup>

Esto explica la contribución decisiva que el sector productor de bienes de capital ha tenido en el crecimiento del empleo industrial de las economías avanzadas. Se advierte, en efecto, que en la mayor parte de los países desarrollados, el empleo en la rama metalmeccánica representa una proporción creciente del empleo manufacturero total, alcanzando en 1977 niveles cercanos al 40%.<sup>30</sup>

A esta dimensión cuantitativa se agrega el fenómeno no menos importante de carácter cualitativo referente al papel que este sector desempeña en la calificación de la mano de obra. En efecto, las habilidades y competencia técnica requeridas para el diseño, fabricación y mantenimiento de una maquinaria y equipo constituyen la mejor escuela para la calificación de la mano de obra requerida por el conjunto de la producción industrial. Esto explica el hecho de que se considere a este sector un mecanismo privilegiado de capacitación para el resto de los sectores industriales.

## 2. El mercado internacional de bienes de capital: características generales.

El progreso técnico que se incorpora en el diseño y funcionamiento de los bienes de capital, unido al proceso de calificación de la mano de obra que este sector induce y al mismo tiempo viabiliza, constituye entonces un mecanismo de difusión de innovación que contribuye en grado importante a la elevación de la productividad del resto de los sectores industriales y, por esa vía, a la determinación, en algún gra-

<sup>29</sup> Economic Commission for Europe (1977), Cuadros II. 1, II. 2, II. 3 y II. 4, Mapa II. 1).

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

do, de la competitividad internacional, tanto en la propia rama productora de bienes de capital como en el resto de las ramas industriales y muy especialmente en aquellas en las que la maquinaria y equipo especializado constituyen un factor determinante de la productividad. En consecuencia, el análisis de la posición relativa de los distintos países productores en el mercado internacional de bienes de capital podría proporcionar antecedentes útiles para profundizar en las especificidades del sistema industrial de los distintos países. Un primer antecedente importante se refiere al elevado grado de concentración de las exportaciones mundiales de bienes de capital en los países desarrollados de economía de mercado, que en alguna medida expresa su gravitación en el ámbito tecnológico. Se comprueba que, en 1977, en esos países se genera el 87,5 % de las exportaciones mundiales de bienes de capital; en los países de economía planificada el 10 % y en los países subdesarrollados sólo un 2,5 %. (Véase el cuadro 15).

Este superávit comercial en el sector de bienes de capital adquiere mayor relevancia si se le ubica en el marco del conjunto de las relaciones comerciales de los países desarrollados. En efecto, en el cuadro 16 se observa que mientras el balance global comercial de esos países pasa de un superávit de mil millones de dólares en 1969 a un déficit de 27 mil millones de dólares en 1976, en el sector de bienes de capital el superávit se eleva de 17 mil a 77 mil millones de dólares. Es decir, el sector de bienes de capital constituye el núcleo central de la capacidad de competencia de las economías industriales avanzadas respecto al resto del mundo y esta situación se verifica para Europa, los Estados Unidos y el Japón. La carencia de recursos naturales y la escasez relativa de mano de obra se compensa con el progreso técnico incorporado en la industria de bienes de capital. La proyección de esta situación del ámbito comercial sobre la generación de empleo industrial en los países avanzados, queda en evidencia al contrastar el efecto positivo que generan las exportaciones en esos países en relación con el de las importaciones. Se observa que el efecto global del comercio internacional de esos países sobre el empleo es positivo. En 1976 se estima que como resultado de las exportaciones e importaciones se genera un efectivo positivo de aproximadamente 1 500 000 empleos adicionales en los países de la OCDE.

En el sector productor de bienes de capital se generan aproximadamente las dos terceras partes de ese saldo positivo. Esta situación se verifica tanto en los casos de los Estados Unidos y Europa como del Japón.<sup>31</sup>

Las consideraciones respecto a la gravitación del mercado de los países subdesarrollados tienen dos implicaciones de diferente naturaleza, según que la atención se concentre en el contenido tecnológico de los bienes de capital o en la relevancia del mercado de los países subdesarrollados para la balanza comercial de los países proveedores. Desde este segundo punto de vista ya ha quedado anteriormente

<sup>31</sup> Balassa (1979, Cuadro 4).

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

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

Fuente: Comisión Económica para Europa, *Bulletin of Statistics on World Trade in Engineering Products, 1977*, Naciones Unidas, Nueva York, 1978.

Cuadro 16. Balanza comercial del total de bienes y de bienes de capital en el comercio mundial por regiones\*  
(Millones de dólares fob)

Regiones, subregiones o países	Total	Economías de mercado		Economías centralmente planificadas	Europa	Estados Unidos	Japón	América Latina
		Desarrolladas	Subdesarrolladas					
<b>Total</b>								
1969	1 270							
1973	-4 700							
1976	-27 087							
<b>Bienes de capital</b>								
1969	16 810							
1973	32 420							
1976	77 271							
<b>Economías de mercado desarrolladas</b>								
<b>Total</b>								
1969	-3 160	-1 140						
1973	3 680	7 710						
1976	30 047	34 325						
<b>Bienes de capital</b>								
1969	-16 319	-14 930						
1973	-30 515	-28 470						
1976	-71 866	-68 309						
<b>OPEP</b>								

<b>Total</b>								
1969	6 675	5 380	1 790					
1973	22 050	18 040	4 550					
1976	67 566	46 498	21 690					
<b>Bienes de capital</b>								
1969	-3 328	-2 995	-54					
1973	-8 074	-7 323	-225					
1976	-32 350	-29 758	-1 212					
<b>Economías centralmente planificadas</b>								
<b>Total</b>								
1969	1 880	-130	2 010	495				
1973	1 020	-3 010	4 030	540				
1976	-2 960	-7 238	4 278	622				
<b>Bienes de capital</b>								
1969	-491	-1 880	1 389	279				
1973	-1 905	-3 950	2 045	526				
1976	-5 405	-8 962	3 557	1 380				
<b>Europa</b>								
<b>Total</b>								
1969	-5 010	-1 970	-2 830	-3 990	-210			
1973	-10 980	-3 520	-7 680	-9 860	220			
1976	-33 081	-14 270	-19 657	-23 912	846			
<b>Bienes de capital</b>								
1969	11 140	1 890	7 560	1 703	1 690			
1973	19 430	1 640	14 640	4 360	3 150			
1976	39 725	-2 025	34 896	16 712	6 854			
<b>Estados Unidos</b>								
<b>Total</b>								
1969	2 245	250	1 950	350	45	1 790		
1973	-380	-950	-1 340	-2 970	1 910	1 430		
1976	-4 167	3 537	-10 272	-7 177	2 568	8 970		
<b>Bienes de capital</b>								
1969	5 291	1 230	4 005	904	56	370		
1973	5 095	-970	5 760	1 697	305	-430		
1976	16 899	-41	16 179	7 720	761	2 013		

Cuadro 16. Balanza comercial del total de bienes y de bienes de capital en el comercio mundial por regiones\*  
(Millones de dólares fob)

Regiones, subregiones o países	Total	Economías de mercado			Economías centralmente planificadas	Europa	Estados Unidos	Japón	América Latina
		Desarrolladas	Subdesarrolladas	Total					
<b>Japón</b>									
Total	3 440	1 640	1 720	-1 090	80	730	1 560		
1969	2 480	1 530	870	-4 150	-20	2 820	1 370		
1973	9 841	9 846	-2 146	-11 864	2 141	6 796	5 872		
<b>Bienes de capital</b>									
1969	4 857	1 870	2 849	305	138	340	1 020		
1973	15 455	7 590	7 345	1 049	520	2 590	3 580		
1976	33 879	16 579	15 937	4 600	1 363	5 680	8 003		
<b>América Latina</b>									
Total	-950	-550	-130	-1 170	-270	-10	-470	-70	
1969	-1 570	-120	-1 550	-2 460	100	-150	1 140	-1 100	
1973	-8 966	-979	-9 028	-11 478	1 041	-291	2 160	-2 903	
<b>Bienes de capital</b>									
1969	-5 780	-5 410	-5	8	-365	-2 398	-2 406	-390	
1973	-9 601	-9 150	-5	63	-445	-3 976	-3 460	-1 489	
1976	-18 709	-17 833	33	201	-909	-6 793	-7 430	-3 712	

\* Ver notas del cuadro 1.

en evidencia que el superávit que los países proveedores logran en su comercio de bienes de capital con los países subdesarrollados es equivalente al déficit en que incurren en sus transacciones de otros bienes y fundamentalmente de materias primas y combustibles. Por consiguiente, independientemente del peso relativo del mercado de los países subdesarrollados, lo que es esencial es el hecho de que les otorga la capacidad de compra necesaria para adquirir los recursos naturales de que carecen. Por otra parte, el mercado de los países subdesarrollados adquiere una elevada significación para ciertos rubros específicos.<sup>32</sup>

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

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

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

Hasta ahora se ha puesto de relieve la falta de motivaciones de los proveedores de tecnología para efectuar las adaptaciones de tecnología requeridas por los países subdesarrollados. Este aspecto del problema adquiere relevancia en la medida en que esa adaptación tecnológica es considerada necesaria y conveniente por los usuarios. Ahora bien, el hecho de que ese planteamiento se mencione con frecuencia

<sup>32</sup> NAFINSA/ONUDI (1977, Cap. II). El 39 % de la exportación de calderas de los países desarrollados se destina a los países en vías de desarrollo. Esa proporción se eleva al 55 % en las turbinas de gas, al 55 % en los rodamientos, al 59 % en las locomotoras, al 47 % en barcos de guerra y al 48 % en otros barcos.

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

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

#### *Competitividad relativa*

En lo que se refiere a la posición relativa de un conjunto de países industriales avanzados productores de bienes de capital, se observa un marcado ascenso del Japón y un deterioro de los Estados Unidos y el Reino Unido, mientras que Alemania Federal básicamente ha mante-

nido su posición. En 1963, los Estados Unidos y el Reino Unido generaban aproximadamente el 45 % de las exportaciones de los países considerados, mientras que, en 1977, ese porcentaje desciende al 30 %. El Japón, por su parte, que en 1963 exportaba aproximadamente el 4 %, incrementa su participación al 13 %, convirtiéndose en el tercer exportador mundial (después de los Estados Unidos y Alemania Federal). En conjunto, estos tres países generan algo más de la mitad de las exportaciones del conjunto de países considerados.<sup>33</sup>

Al analizar el caso de los Estados Unidos (véase el cuadro 16), se observa que el superávit comercial de bienes de capital lo obtienen básicamente en sus relaciones con los países subdesarrollados, correspondiendo la mitad a América Latina y la otra mitad a la OPEP. En el caso de Europa, las siete octavas partes del superávit se obtienen con los países subdesarrollados y la mitad de esa proporción corresponde a los países de la OPEP. El resto del superávit proviene del comercio con los otros países desarrollados. En el caso del Japón, en cambio, más de la mitad del superávit de bienes de capital se genera en el resto de los países desarrollados. Esto es relevante en la medida en que sugiere una mayor competitividad. En efecto, para evaluar la competitividad relativa en este sector portador de progreso técnico, es preciso contrastar exportaciones con importaciones y, en particular, aquellas que corresponden al flujo interior de los países avanzados, con el objeto de evitar las distorsiones que, en el comercio de bienes de capital con países subdesarrollados, generan tanto los financiamientos "atados" de los países proveedores, como la presencia de filiales que canalizan sus requerimientos de bienes de capital hacia los países de origen. Se observa que el incremento más rápido de la competitividad, definida en estos términos, se da en el Japón, país que en 1963 generaba exportaciones de bienes de capital hacia otros países desarrollados por un valor que alcanzaba el 50 % de las importaciones requeridas y que en 1977 genera un flujo hacia el resto de los países avanzados que triplica las importaciones requeridas. La pérdida más rápida de competitividad internacional se da en los Estados Unidos, donde el coeficiente de competitividad pasa de 5,6 % en 1963 a 1,8 % en 1977 (entre 1973 y 1977 la competitividad de los Estados Unidos se incrementó de 1,7 % a 1,8 %, situación posiblemente vinculada a la devaluación del dólar). Los otros países que ven erosionada su posición relativa son la República Federal de Alemania, aun cuando mantiene en términos absolutos el segundo nivel de competitividad detrás del Japón (2,7 % en 1977), el Reino Unido, Suecia y Dinamarca. El resto de los países considerados mejoran su posición relativa. (Véase el cuadro 17).

<sup>33</sup> NAFINSA ONUDI (1977, Introducción, p. 42).

Cuadro 17. Coeficiente de competitividad de los principales países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital

País	Competitividad					Variación de competitividad				
	1963	1973	1977	1977-1963	1977-1973	1973-1963	1977-1973	1973-1963	1977-1973	1973-1963
Alemania Federal	3,2135	2,8090	2,6664	0,8297	0,9492	0,8741	0,9492	0,8741	0,9492	0,8741
Austria	0,2256	0,4938	0,4931	2,1857	0,9985	2,1858	0,9985	2,1858	0,9985	2,1858
Bélgica-Luxemburgo	0,4694	0,4828	0,4901	1,0440	1,0151	1,0285	1,0151	1,0285	1,0151	1,0285
Canadá	0,2723	0,5228	0,5502	2,0205	1,0524	1,9199	1,0524	1,9199	1,0524	1,9199
Dinamarca	0,6703	0,6637	0,6413	0,9567	0,9652	0,9901	0,9652	0,9901	0,9652	0,9901
España	0,0829	0,1994	0,3266	3,9300	1,6339	2,4063	1,6339	2,4063	1,6339	2,4063
Estados Unidos	5,6043	1,6905	1,8221	0,3251	1,0778	0,3016	1,0778	0,3016	1,0778	0,3016
Finlandia	0,1049	0,2756	0,4457	4,2488	1,6171	2,6272	1,6171	2,6272	1,6171	2,6272
Francia	0,6523	0,7058	0,8053	1,2345	1,1409	1,0820	1,1409	1,0820	1,1409	1,0820
Holanda	0,5446	0,7223	0,6783	1,2455	0,9390	1,3262	0,9390	1,3262	0,9390	1,3262
Italia	0,5891	0,9270	1,0910	1,8519	1,1769	1,5735	1,1769	1,5735	1,1769	1,5735
Japón	0,5011	1,7764	3,2382	6,4621	1,8229	3,5450	1,8229	3,5450	1,8229	3,5450
Noruega	0,1555	0,4331	0,3329	2,1408	0,7696	2,7852	0,7696	2,7852	0,7696	2,7852
Reino Unido	2,6715	1,2405	1,1458	0,4280	0,9236	0,4643	0,9236	0,4643	0,9236	0,4643
Suecia	2,0525	1,2332	1,0921	0,5320	0,8855	0,6008	0,8855	0,6008	0,8855	0,6008
Suiza	1,0360	1,1639	1,4520	1,4015	1,2475	1,1234	1,2475	1,1234	1,2475	1,1234
Yugoslavia	0,2082	0,2175	0,1286	0,6224	0,5958	1,0446	0,5958	1,0446	0,5958	1,0446

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

### Relación sector público-sector privado

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

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

En lo expresado anteriormente queda en evidencia el papel estratégico que el sector de bienes de capital ha desempeñado en este período de rápido crecimiento de las economías industrialmente avanzadas. Sin embargo, como ilustración sintética de la especificidad que presenta este sector, es útil referirse a un ejercicio reciente realizado en Francia, en el que se analizan las modificaciones que debe experimentar una estrategia industrial "óptima" en función de la prioridad que se otorgue a distintos objetivos de desarrollo, como el empleo, la competitividad internacional, la utilización de energía, la eficiencia industrial, la independencia respecto al exterior, el crecimiento y los efectos sobre el medio ambiente.<sup>34</sup> Al modificar la prioridad de esos objetivos aparecían distintas alternativas industriales "óptimas" que

<sup>34</sup> ONUDI/ICIS (1980b, p. 56, Cuadro 7).

Cuadro 18. Especialización por países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital (1977)

Países	Part. en la oferta		Productos	Part. en la oferta		Productos	Part. en la oferta		Productos	Part. en la oferta (%)
	total (%)	Subgrupo CUCI modif.		total (%)	Subgrupo CUCI modif.		total (%)	Subgrupo CUCI modif.		
Alemania Federal	20,64	718.2	Maquinaria de imprenta	40,10	715.1	Máquinas herramientas para trabajar metales	35,30	718.1	Maquinarias para la industria del papel	34,15
Austria	1,13	695.1	Herramientas de mano	8,11	711.1	Generadores de vapor	4,84	711.8	Motores, n.e.p.	3,93
Bélgica Luxemburgo	2,42	711.7	Reactores nucleares	17,21	732.2	Autobuses	13,64	712.2	Cosechadoras	8,92
Canadá	4,42	712.1	Cultivadoras	15,22	732.3	Camiones y camionetas	15,11	712.2	Cosechadoras	13,71
Dinamarca	1,18	712.3	Equipo para la industria lechera	10,44	712.1	Cultivadoras.	6,13	711.8	Motores, n.e.p.	4,69
España	0,91	731.6	Vagones y tranvías para carga	3,69	695.1	Herramientas de mano	3,36	732.2	Autobuses	2,95
Estados Unidos	21,22	734.1	Aviones	69,30	714.9	Máquinas para oficina, n.e.p.	47,78	734.9	Partes para aviones	46,97
Finlandia	0,88	718.1	Maquinaria para la industria del papel	8,53	735.9	Barcos y botes n.e.p.	5,90	735.3	Barcos y botes (excepto los de guerra)	3,51
Francia	8,57	731.5	Vagones y tranvías de pasajeros	47,10	731.2	Locomotoras eléctricas	42,97	731.6	Vagones y tranvías para carga	35,94
Holanda	2,90	732.5	Unidades motrices de carretera para camión-remolque	25,33	714.1	Máquinas de escribir y para autenticar cheques	18,34	726.2	Aparatos de rayos X	13,02
Italia	5,75	717.2	Máquinas para trabajar el cuero	32,79	717.1	Maquinaria textil	13,82	732.5	Unidades motrices de carretera para camiones remolque	13,74
Japón	13,06	735.3	Barcos y botes (excepto los de guerra)	48,54	717.3	Máquinas de coser	33,47	711.2	Instalaciones de calderas	30,89
Noruega	1,20	735.9	Barcos y botes n.e.p.	12,21	735.3	Barcos y botes (excepto los de guerra)	8,61	712.1	Cultivadoras	4,64
Reino Unido	8,95	711.4	Motores de avión	27,57	735.9	Barcos y botes, n.e.p.	24,51	695.1	Herramientas de mano	23,64
Suecia	3,30	712.3	Equipo para la industria lechera	32,47	695.2	Herramientas de mano, n.e.p.	9,80	718.1	Maquinaria para la industria del papel	8,30

Cuadro 18. Especialización por países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital (1977)

Países	Part. en la oferta total (%)	Subgrupo CUCI modif.	Productos	Part. en la oferta total (%)	Subgrupo CUCI modif.	Productos	Part. en la oferta total (%)	Subgrupo CUCI modif.	Productos	Part. en la oferta total (%)
Suiza	2,81	861,8	Cortadores y medidores no eléctricos	23,91	729,6	Herramientas manuales electrónicas	18,93	717,1	Maquinaria textil	15,74
Yugoslavia	0,66	731,6	Vagones y tranvías para carga	5,50	732,2	Autobuses	4,48	635,1	Herramientas de mano	2,17

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

dependían, obviamente, de la contribución que cada una de las ramas industriales pudiera hacer a los distintos objetivos de política. De ese análisis de sensibilidad se deduce como conclusión relevante el hecho de que las únicas ramas que, independientemente de la prioridad de los objetivos, aparecen en todas las estructuras "óptimas" resultantes para 1990 con una participación mayor que la actual, son las ramas productoras de bienes de capital. Es decir que, independientemente de cuáles fuesen los objetivos prioritarios, debería incrementarse la participación en la estructura industrial futura de la producción de bienes de capital. La rama química que, como se mencionó, es la que ha presentado el mayor crecimiento en el pasado, aparece también con una posición significativa en varias de las situaciones consideradas, pero cuando los objetivos de utilización de energía y contaminación ambiental reciben prioridad elevada, su presencia se ve significativamente reducida. Lo mismo ocurre con la rama de equipo de transporte cuando prevalece el objetivo de crecimiento y eficiencia industrial.

#### Especialización en la producción de bienes de capital

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

A título ilustrativo, el cuadro 18 muestra un conjunto de los principales países proveedores y los rubros en los cuales cada uno de ellos parece presentar algún grado de especialización.<sup>35</sup>

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

En el caso de Finlandia, su aporte a la oferta global de bienes de capital alcanza sólo 0,9 %; sin embargo, en equipo para la industria de papel su participación se eleva a 8,5 % y en barcos alcanza aproxima-

<sup>35</sup> Se definen como tales aquellos rubros en que la participación del país en la oferta total del conjunto de países considerados es significativamente superior a la participación del país en la oferta global de bienes de capital.

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

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

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

Subgrupo CUCI modificada	Productos	Países con superávit comercial en 1977 y coeficiente de competitividad creciente en el lapso 1963-1977		Países con déficit comercial en 1977 y coeficiente de competitividad decreciente en el lapso 1963-1977	
718.5	Maquinaria para trabajar vidrio	Italia y Japón		Bélgica-Luxemburgo, Canadá, Noruega y Suecia	
719.1	Maquinaria de calefacción y de refrigeración	Alemania Federal, Italia, Japón y Suiza		Canadá, Holanda, Noruega y Yugoslavia	
719.2	Bombas y centrifugadoras	Italia, Suiza y Estados Unidos		Noruega y Suecia	
719.3	Máquinas mecánicas de mantenimiento	Alemania Federal, Italia, Suiza y Estados Unidos		Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Holanda, Noruega y Yugoslavia	
719.7	Rodamientos	Japón		Finlandia y Reino Unido	
722.1	Máquinas generadoras eléctricas	Alemania Federal, Japón, Reino Unido y Estados Unidos		Bélgica-Luxemburgo, Holanda, Noruega, España y Yugoslavia	
722.2	Interruptores, etc.	Alemania Federal, Japón y Suiza		Dinamarca, Francia, Noruega y Yugoslavia	
726.1	Aparatos electromédicos	Dinamarca, Holanda y Estados Unidos		Austria, Bélgica-Luxemburgo, Italia, Noruega y Yugoslavia	
726.2	Aparatos de rayos X	Finlandia, Alemania Federal y Reino Unido		Austria, Dinamarca, Japón y Suiza	
729.5	Equipo eléctrico para medir y controlar	Dinamarca, Suiza y Estados Unidos		Canadá y Noruega	
729.6	Herramientas electromecánicas de uso manual	Canadá, Alemania Federal, Japón, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos		Bélgica-Luxemburgo, Finlandia, Italia, Holanda y Suecia	
732.2	Autobuses	Canadá, Alemania Federal e Italia		Austria, Francia, Noruega, España y Suecia	
732.3	Camiones y camionetas	Canadá y Japón		Italia y Yugoslavia	
735.3	Barcos y botes (excepto los barcos de guerra)	Japón, España, Reino Unido, Estados Unidos y Austria		Bélgica-Luxemburgo, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega y Yugoslavia	
735.9	Barcos y botes, n.e.p.	Finlandia, Francia, Alemania Federal e Italia		Austria, España, Suecia y Reino Unido	
861.7	Instrumentos médicos, n.e.p.	Estados Unidos		Austria, Bélgica-Luxemburgo, Francia y España	

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

damente un 5,9 %. Noruega representa 1,2 % global y 12,2 % de la oferta de barcos, con 4,6 % en cultivadoras.

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

Para ejemplificar este problema de la especialización, visto ahora desde el punto de vista de los productos, en el cuadro 19 se presentan, para los principales rubros, los países que en cada uno de ellos arrojan superávit y competitividad creciente y aquellos en que tienen déficit y competitividad decreciente.<sup>36</sup>

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

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

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

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

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

<sup>36</sup> Superávit implica que las exportaciones superan a las importaciones en ese rubro. Competitividad creciente implica que el cociente exportaciones sobre importaciones en 1977 es superior al de 1963.

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

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

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

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

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

Puede suponerse que los rubros con mayores barreras a la entrada son aquellos cuyo grado de concentración es elevado y creciente a lo largo del tiempo. Si dentro de esos rubros se distinguen dos categorías —los que crecen más que el promedio del comercio de bienes de capital y los que se expanden más lentamente que el promedio— se observa que el 91 % del valor de las exportaciones queda incluido en la primera de esas categorías; es decir que en la categoría de "barreras a la entrada elevadas" predominan los rubros de alto dinamismo. Se trata, por consiguiente, de rubros que por una parte presentan el atractivo asociado al dinamismo y por otra la dificultad que emerge de la elevada y creciente concentración.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Pertenecen a esa categoría, entre otros, los rubros siguientes: computadoras, paratos de rayos X, aviones y barcos.

Cuadro 20. Distribución de las exportaciones de bienes de capital según el nivel y cambios de su concentración y según la tasa de crecimiento (1963-1973)<sup>a</sup> (Tasas de crecimiento)

Nivel de concentración	Concentración en incremento			Concentración en disminución			Total
	g > $\bar{g}$	g < $\bar{g}$	Total	g > $\bar{g}$	g < $\bar{g}$	Total	
	I	II		III	IV		
Sobre el promedio	18,2	1,8	20,0	7,4	13,0	20,4	40,4
Bajo el promedio	V	VI		VII	VIII		
	0,5	6,3	6,8	28,5	18,8	47,3	54,1
Total	18,7	8,1	26,8	35,9	31,8	67,7	94,5

Nota: g = Tasa anual de crecimiento

$\bar{g}$  = Tasa anual promedio de crecimiento del comercio mundial de bienes de capital

<sup>a</sup> Las cifras indican miles de millones de dólares.

Fuente: NAFINSA/ONUDI, con base en estadísticas sobre comercio de varios países.

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

El grado relativamente bajo de concentración explicaría la presencia de proveedores relativamente débiles y numerosos sin la capacidad necesaria para enfrentar el asedio de los proveedores "líderes". Se trata, en este caso, de rubros en que el relativamente bajo nivel de concentración facilitaría la entrada al mercado, pero en el cual, al mismo tiempo, el relativamente bajo nivel de crecimiento haría menos atractivo el esfuerzo por penetrar en ese mercado.<sup>39</sup>

Una tercera categoría sería la formada por aquellos rubros en que la concentración es relativamente alta, pero tiende a disminuir (tercer cuadrante). En esta categoría también se observa que los rubros que predominan tienen un dinamismo relativamente menor que el promedio. En este caso, la diferencia es menor ya que los menos dinámicos representan un 64 % del total de esa categoría. A esta categoría perte-

<sup>39</sup> Pertenecen a esta categoría los rubros de máquinas de escribir, maquinaria textil, equipo para la industria alimenticia y rodamientos (719.7).

necé un grupo de rubros que podrían parecer particularmente atractivos y que serían aquellos que presentan una tasa de crecimiento elevada que constituiría el 36% restante. En efecto, se trata de rubros en que coexisten un grado de concentración relativamente elevado que induce a pensar en un contenido tecnológico hasta cierto punto complejo, una tendencia a la disminución de la concentración lo que sugiere alguna forma de difusión de tecnología que los podría hacer, eventualmente, a mediano plazo accesibles a países de menor desarrollo, y un grado relativamente elevado de dinamismo.<sup>40</sup>

La última categoría (cuarto cuadrante) estaría integrada por aquellos rubros en que la concentración es relativamente baja y además decreciente. Se trata, por consiguiente, de los rubros que presentan barreras a la entrada más baja y, por lo tanto, constituyen los mercados de más fácil acceso desde el punto de vista de los países menos desarrollados. Introduciendo la variable dinamismo, se observa que aproximadamente el 60 % de las exportaciones de estos rubros presentarían un dinamismo relativamente elevado y reunirían, por consiguiente, doble condición de facilidad de entrada y dinamismo.<sup>40</sup>

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

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

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

El diseño de esa estrategia plantea requisitos de gran envergadura, tanto en el ámbito metodológico, como en el de la información y la reflexión. Sin embargo, la magnitud de los beneficios que pueden esperarse de un desarrollo a largo plazo de la industria de bienes de capital en los países subdesarrollados y, al mismo tiempo, la magnitud de los

<sup>39</sup> Estarían incluidos en esta categoría, entre otros, los siguientes rubros: motores de aviones, reactores nucleares y aceleradores de partículas.

<sup>40</sup> Aparecerían incluidos, entre otros, los siguientes rubros: maquinaria estadística, bombas y centrifugas, equipo de control y medición eléctricos, camiones, bicicletas e instrumentos médicos no especificados.

costos en que puede incurrirse si no se corrigen, en este sector, los errores cometidos en fases anteriores de la industrialización, conducen a pensar que se trata de un esfuerzo claramente justificado.

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

### 3. El agotamiento de un patrón industrial

#### *Factores de erosión del dinamismo*

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

La posterior pérdida de dinamismo de fines de la década del 60 debería poder explicarse por el debilitamiento de los factores que impulsaban ese crecimiento y/o por el surgimiento de obstáculos o barreras que habrían sido precisamente generadas por ese crecimiento. La

identificación de estos factores es, precisamente, lo que se intenta a continuación.

En la década del 60, la abundancia relativa de mano de obra comienza a transformarse paulatinamente, como consecuencia del dinamismo, en escasez de mano de obra, que se expresa, por un lado, en un fortalecimiento de las organizaciones sindicales, cuya unidad a nivel nacional se ve favorecida por la distensión internacional y por el hecho de que el ritmo de crecimiento de las remuneraciones comienza a superar al de la productividad. Este fenómeno se presenta, con diferencias de intensidad, en el conjunto de los países avanzados.<sup>41</sup>

La difusión imitativa del consumo de bienes duraderos y automóviles comienza a experimentar síntomas inevitables de saturación. Las previsiones para el consumo futuro de automóviles marcan el contraste con el dinamismo del período anterior. Lo mismo ocurre con el proceso de sustitución de productos naturales por sintéticos, donde se observan previsiones de crecimiento futuro significativamente más modestas que las conocidas en la década del 50 y en la primera parte de la del 60.<sup>42</sup>

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

#### *Descenso de la tasa de rentabilidad: algunos factores explicativos*

El peso creciente de las remuneraciones, unido al incremento del peso relativo de la carga fiscal asociada a la expansión del sector público durante el período de crecimiento y, por el lado de la demanda, la "saturación" de los sectores que arrastraban al conjunto de la industria, comenzaban a presionar sobre la tasa de rentabilidad. Esa presión se intensificaba por la naturaleza del progreso técnico que, acompañado de una modificación de la estructura sectorial, se traducía en una disminución de la relación incremento de capacidad-inversión.<sup>43</sup>

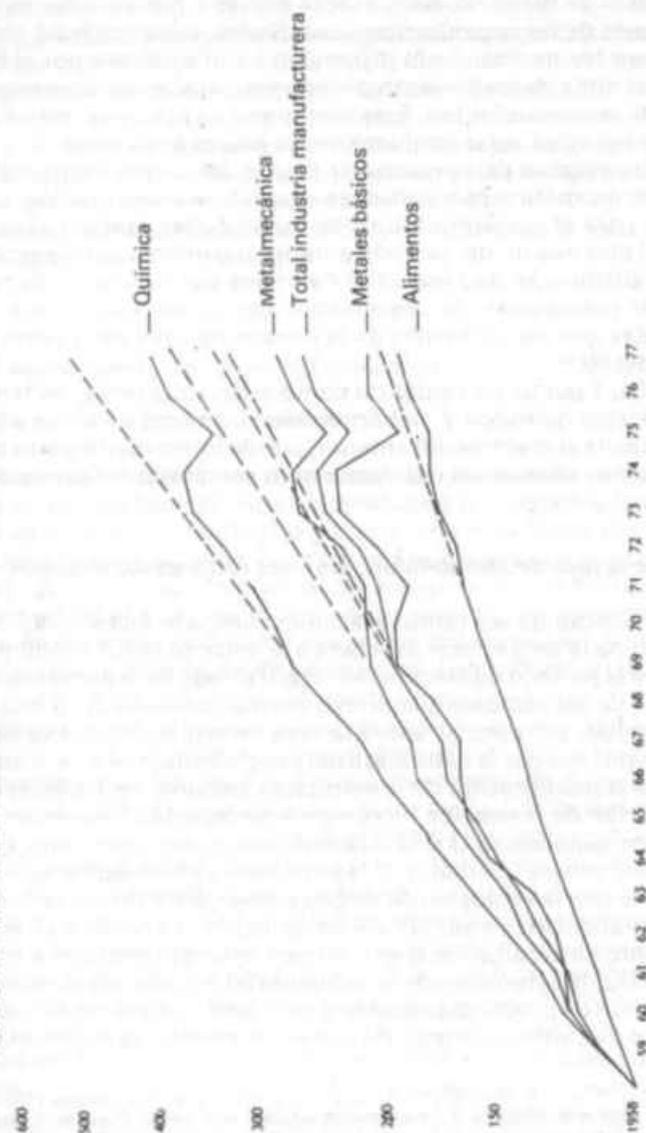
Si la tasa de rentabilidad  $U/K$  se descompone en dos elementos:  $U/Q$  y  $Q/K$ , donde  $U$  son las utilidades,  $Q$  la producción y  $K$  el capital invertido, se observa que la evolución de ambas converge hacia una caída de la tasa de rentabilidad privada del sector industrial. La presión salarial y el incremento de la carga fiscal se traducen en una disminución de la proporción  $U/Q$ ; la saturación de la demanda en el sector de durables, de la sustitución de productos naturales por sintéticos y el consiguiente efecto recesivo sobre el sector de bienes de capital, se traducen en

<sup>41</sup> Rosenberg (1976); OCDE (1979b); Economic Commission for Europe (1977); OCDE (1979c); *Fortune* (1979); *US News and World Report* (1979); Francia - Centre d'études et d'information transnationale (1978); Denison (1979); OCDE (1980); OCDE (1979b); Salter (1960); Crips y Tarling (1973).

<sup>42</sup> OCDE (1978b); ONUDI/CIS (1978).

<sup>43</sup> OCDE (1978a, Cuadro 2).

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



Fuente: United Nations Statistical Yearbook, varios números

una disminución en el uso de la capacidad instalada que presiona hacia abajo la relación producto-capital. Por último, la modificación de la estructura sectorial y la dirección del progreso técnico, se expresarían en una disminución de la denominada relación capacidad de producción-capital, aunque la evidencia empírica para este último elemento es frágil y la variedad de situaciones según los sectores es importante.

La disminución de la relación producto-capital puede también interpretarse en el sentido de que la caída en el crecimiento de la productividad ha sido más fuerte que la intensificación de la dotación de capital por hombre.<sup>44</sup>

Esta convergencia de factores vinculados a la oferta, la demanda y el progreso técnico que incide sobre ambos, explicaría entonces la tendencia observada a una disminución de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, cuya verificación empírica aparece en el cuadro 21.<sup>45</sup>

Puede suponerse que esta situación no afecta del mismo modo a las empresas líderes de las economías avanzadas, que son las internacionalizadas, y al resto del aparato productivo de esos países. Es posible que en las empresas y sectores líderes las diferencias de crecimiento de la productividad y remuneraciones sean inexistentes y que la diversificación sectorial y expansión internacional les permita neutralizar, en mayor medida que el resto, la presión de la carga fiscal y la evolución de los términos de intercambio. Por otra parte, es posible que en el sector internacionalizado, donde predominan las estructuras oligopólicas integradas por empresas con capacidad financiera interna y externa, vía endeudamiento, elevada, se verifica, con mayor intensidad que en el sector competitivo, una caída en el uso de la capacidad instalada. En este último sector, la pérdida de dinamismo de la demanda se traduce en eliminación de las empresas marginales. La presión salarial sobre las utilidades sería, sin embargo, más fuerte en el sector competitivo. Por consiguiente, y no disponiendo de la evidencia empírica necesaria, resulta difícil formular una hipótesis respecto a una diferencia sistemática en las tasas de rentabilidad entre el sector internacionalizado y el sector competitivo, al menos si la atención se concentra en lo que ocurre dentro de las fronteras del país de origen. Lo que sí es importante es el hecho de que las vías a través de las cuales ambos grupos de empresas pueden buscar neutralizar las fuerzas que presionan a la caída de la tasa de ganancia, son diferentes.

Es posible que esta divergencia entre los sectores líderes e internacionalizados y el resto de las economías avanzadas, constituya la explicación principal de la diferente perspectiva con que ambos grupos de agentes económicos visualizan las relaciones económicas internacionales: los primeros, aparentemente dominantes a nivel del Poder Ejecutivo de los países avanzados, reclaman que se intensifique la li-

<sup>44</sup> Sobre esta discusión, véanse: Hill (1979); Feldstein y Summers (1977); Eisner (s/f); Denison (s/f); Butcher (1978, p. 8); Samuelson (1978); Silk (1979); Wyles (1979); Franklin (1979, p. 29); Jurek (1979); Barros de Castro (1979).

<sup>45</sup> Hill (1979).

Cuadro 21. Ganancias brutas y tasas de retorno en la manufactura (1955-1976)

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

P = Excedente bruto de operación

Y = Valor bruto agregado

K = Acumulación bruta de capital

Fuente: "Ganancias y Tasas de Retorno", T. P. Hill, ocer, Paris, 1979.

beralización a nivel internacional.<sup>46</sup> Los segundos, con fuerza en el Poder Legislativo y en las instancias regionales y locales, logran introducir y fortalecer las presiones proteccionistas.<sup>47</sup>

#### *Reversión del ciclo crecimiento-productividad*

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

Aun cuando la situación varía en intensidad según los países, se verifica que la tendencia se manifiesta en varios de ellos a partir de 1969. Este fenómeno, unido al hecho conocido de que la heterogeneidad sectorial de productividades es mayor que el abanico de salarios, refuerza la tendencia a un mayor incremento de las remuneraciones que de la productividad global y sin duda constituye una fuente de presión en el proceso inflacionario.<sup>48</sup>

El menor ritmo de crecimiento, la caída en la productividad y el aumento en los márgenes de capacidad no utilizada, desestimulan el proceso de innovación, con lo cual la tendencia se consolida.<sup>49</sup> Lo anterior, unido a las perspectivas precarias de crecimiento, estimula el surgimiento de presiones proteccionistas, con lo cual el efecto dinamizador del comercio internacional también se reduce, y por consiguiente lo mismo ocurre con el efecto de retroalimentación sobre el crecimiento.

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

#### *Endeudamiento y cambios en la estructura productiva*

El rápido crecimiento industrial del período anterior se acompaña, en el ámbito financiero, de un proceso de rápido endeudamiento por parte de las familias, las empresas y los gobiernos. En el caso de los Estados Unidos, se observa que la deuda total, que en 1946 alcanzaba el medio billón de dólares, en 1965 era superior a un billón y práctica-

<sup>46</sup> Véanse el artículo sobre los acuerdos de la Reunión Cumbre de Bonn (*The New York Times*, 18 de julio de 1978) y Blumenthal (1978).

<sup>47</sup> *National Journal* (1978); World Bank (1978, p. 112).

<sup>48</sup> Jones (1976, Cuadro 5); OCDE (1979b); Economic Commission for Europe (1977).

<sup>49</sup> OCDE (1979b); Rosenberg (1976); *The Morgan Guaranty Survey* (1978); Bowen (1979); *Business Week* (1979); *Le Monde* (1979, p. 28); *The Economist* (1978); Conningham (1979); *Monthly Review* (1979).

mente se cuadruplicó hacia 1978, crecimiento significativamente más rápido que el del conjunto de la actividad económica.<sup>50</sup>

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

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

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

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

El endeudamiento del sector público, asociado tanto al incremento de las presiones de carácter social tendientes a neutralizar el rezago de los grupos, sectores y regiones menos favorecidas, que en un período de crecimiento se acentúan, y por otra parte el incremento de la ya elevada relación capital-producto que caracteriza las inversiones del sector público y, probablemente, la capacidad de los sectores industriales, comerciales y financieros líderes de evadir parcialmente la presión fiscal vía diversificación sectorial e internacionalización, constituye un factor adicional a la presión inflacionaria.

Además, el conjunto del fenómeno general de endeudamiento creciente motiva, y al mismo tiempo favorece, el rápido proceso de internacionalización que la banca privada, liderada por la norteamericana y seguida luego por la europea y japonesa, inicia hacia fines de la década del 60. Se crea entonces el mercado de eurodólares, ajeno a control gubernamental, que se estima alcanzaba a 800 000 millones de dólares en 1978.<sup>51</sup> Además de las conocidas implicaciones que esto

<sup>50</sup> *Business Week* (1978); Aglietta (1979).

<sup>51</sup> R. Cohen (1979); *International Currency Review* (1979); Marsh (1979); R. Coehn (1981); Green (1981).

tiene sobre el grado de autonomía y efectividad de la política monetaria y fiscal de los distintos gobiernos, esta enorme masa de recursos constituye un factor de estímulo a los procesos especulativos del tipo de los que se desarrollaron con materias primas entre 1971 y 1973 y que posteriormente se acentuarían con la intensificación del proceso inflacionario.<sup>52</sup>

Lo anterior deja en evidencia que la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973, que constituyó sin duda un impacto significativo, en realidad vino a reforzar e intensificar presiones que se habían gestado con anterioridad, según lo que aquí se ha expresado. El efecto sobre los términos de intercambio de los países desarrollados y la consiguiente presión sobre la tasa de rentabilidad y por esa vía sobre el crecimiento, parece innegable. Sin embargo, es interesante destacar la rapidez con que algunos países desarrollados han logrado compensar con creces el incremento de los costos de la importación de petróleo con una elevación sustancial en el excedente en el sector manufacturero. El caso significativo es nuevamente el Japón, cuyas importaciones de petróleo se incrementaron entre 1973 y 1977 en 17 000 millones de dólares, mientras que su excedente en el comercio de manufacturas alcanzaba, en el mismo período, prácticamente los 40 000 millones de dólares, generando un excedente neto de 22 000 millones de dólares. Una situación similar, aunque menos acentuada, se da en el caso de Alemania Federal. Lo anterior reafirmaría el poder que otorga, en el ámbito comercial, la competitividad en el sector de bienes de capital que, como se señalara anteriormente, constituye la fuente principal de superávit comercial de los países mencionados.<sup>53</sup> En la explicación de la capacidad de los países productores de petróleo para elevar significativamente sus precios en 1973 seguramente interviene, además del incremento sostenido de la demanda en las dos décadas anteriores y de la caída del precio relativo, la emergencia en la esfera internacional, y particularmente en el ámbito militar, de una marcada bipolaridad.

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

El incremento de la liquidez internacional, asociado a la expansión explosiva del déficit de balanza de pagos de los Estados Unidos y del endeudamiento global, parte del cual se origina en las transformaciones que experimenta la economía real, y parte en los procesos especulativos que surgen como consecuencia de la recesión, constituye probablemente otro factor explicativo de la intensificación del proceso inflacionario.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Barros de Castro (1979); Triffin (1972).

<sup>53</sup> OCDE (1979a, Cuadro 12, p. 30); OCDE (1979d); Nordhaus (1980); Hughes, Choe y Lambertini (1980).

<sup>54</sup> Triffin (1972); Triffin (1960); Altman (1961).

### *Recesión y transición: efecto sobre los países semi-industrializados*

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

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

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

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

en el sector industrial no estaría expuesto en el futuro inmediato a los obstáculos observados en los países desarrollados.

Esta apreciación puede modificarse al introducir los factores exógenos que la recesión con inflación de los países avanzados genera. En efecto, el menor ritmo de crecimiento del producto, unido a las tendencias proteccionistas, constituyen un freno evidente a las exportaciones de los países semi-industrializados, situación que se expresa en el hecho de que las proyecciones que los diversos organismos internacionales adoptaron para el futuro de esas exportaciones son significativamente menores que las observadas en el pasado.<sup>55</sup> Simultáneamente se intensifican las políticas de exportación de los países avanzados y particularmente de los Estados Unidos, país que había adoptado en este campo una política extraordinariamente pasiva en el pasado. Esto adquiere particular importancia en el caso de América Latina debido a la intensidad de los vínculos comerciales existentes.<sup>56</sup>

Estos factores exógenos tienden a reforzar las deficiencias estructurales del sector externo, motivadas, como se verá en el capítulo III, por factores endógenos, entre los cuales se destaca el hecho de que el sector manufacturero, debido a la naturaleza del modelo industrial descrito más adelante, posee un coeficiente de importaciones corrientes superior al coeficiente de exportaciones, a lo cual se agrega el rezago del sector productor de bienes de capital. La erosión de la posición relativa del sector agrícola se expresa en muchos países en un déficit comercial creciente. Si al déficit de estos sectores de la industria y la agricultura se agrega el del sector energético en aquellos países que no poseen recursos naturales, se alcanza una proporción significativa de la explicación del déficit comercial, la que se refuerza con el servicio a la inversión extranjera y al crédito externo previamente contraído para neutralizar el déficit en cuenta corriente.

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

<sup>55</sup> World Bank. (1978, p. 112).

<sup>56</sup> Cooper (1979); Estados Unidos - Department of State Bulletin (1978); Christopher (1979); Commerce America (1978); Kilborn (1975).

habría representado una disminución de 0,2 % del PNB en Argentina, 2,7 % en Brasil y 1,3 % en México.

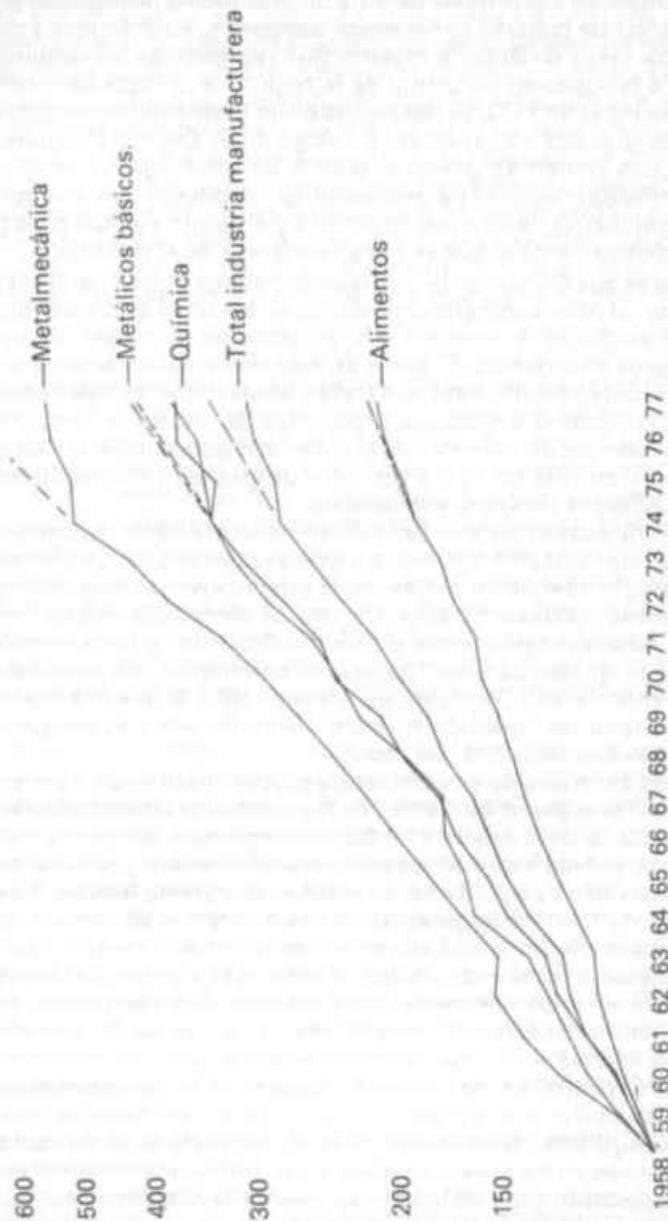
En la pérdida del dinamismo industrial del conjunto de América Latina, se sintetizan situaciones de muy diversa índole producidas por la convergencia de factores endógenos, exógenos, económicos y políticos. En los casos de Brasil y México, que representan en conjunto el 60 % de la producción industrial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

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

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

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

Gráfico 2. América Latina: evolución del índice de producción industrial (1958 = 100)



Fuente: United Nations Statistical Yearbook, varios números.

la "tiranía de las mayorías", hacia organismos multilaterales en donde los mecanismo de decisión ponderen los votos nacionales por su gravitación financiera.<sup>57</sup> A nivel microeconómico, se perciben también modificaciones en el comportamiento de las empresas que están en condiciones de invertir en América Latina. El lento crecimiento en sus economías de origen genera capacidad ociosa que buscarían satisfacer con exportaciones, lo cual tendería a inhibir el efecto de nuevas inversiones que compitan con sus probables exportaciones; pero, por otra parte, la competencia por penetrar el mercado de países como México y Brasil se intensifica con el efecto práctico de incrementar el poder de negociación de los países receptores.

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

En consecuencia, puede afirmarse que el agotamiento del patrón industrial de los países avanzados se proyecta con una intensidad no despreciable sobre los NIC, generando efectos que pueden neutralizar sus potencialidades de desarrollo industrial. En los países desarrollados, como se verá en el capítulo IV, entre los elementos que con mayor frecuencia se mencionan como parte integrante de un nuevo patrón de industrialización, estarían el de la energía nuclear, lo que se ha dado en denominar "tecnología de la información", expresión que sintetizaría los avances en la electrónica, las telecomunicaciones, la computación y la bio-ingeniería.<sup>58</sup>

No existe consenso respecto a la magnitud ni gravitación que estas transformaciones pueden alcanzar en los próximos años. En el caso de la energía nuclear, las estimaciones respecto a su participación en

<sup>57</sup> *The New York Times* (1978); Blumenthal (1978); Balassa (1978).

<sup>58</sup> OCDE (1979e); Curnow y Freeman (1978); Mc Lean (1978); Mc Lean y Rush (1978); Minián (1981); Ernst (1981).

la oferta energética para el año 2 000 varían entre 13 y 18 %, manteniéndose en ambas proyecciones la predominancia del petróleo y el gas natural (57 y 49 %, respectivamente).<sup>59</sup> En lo que se refiere a la tecnología de información, área en la cual, como se verá en el capítulo IV, los Estados Unidos parecen presentar una notoria hegemonía a nivel mundial, se comprueba que los gobiernos de los países avanzados están desarrollando programas de gran envergadura y son cada vez más frecuentes las referencias, en estudios académicos y en la prensa, respecto a la significación potencial que la innovación en este campo tendrá sobre la industria de bienes de capital del sector de consumo de bienes durables, el desarrollo de actividades de servicio e, inclusive, la organización espacial y la sustitución del flujo de personas por flujo de información.<sup>60</sup>

Aunque no existe acuerdo respecto a la intensidad que las modificaciones generan, así como tampoco respecto a la receptividad social para estas innovaciones en los países de origen, lo que sí puede afirmarse es que la distancia tecnológica, y por consiguiente comercial, entre los países avanzados y el resto tenderá a incrementarse significativamente, al menos en los primeros años en que estas transformaciones se materialicen, con lo que la competitividad de los países semi-industrializados, que con muchas dificultades han penetrado marginalmente en los mercados de los países desarrollados en los últimos diez años, pudiera verse cuestionada, así como sus perspectivas de expansión por esa vía.

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

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

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

<sup>59</sup> OCDE (1979e).

<sup>60</sup> Véase la nota 58.

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

#### 4. Reflexiones finales

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

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

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

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

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

### 1. Introducción

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

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

Es frecuente escuchar en América Latina la versión de que el éxito de estas experiencias está basado, primero, en la total apertura al comercio internacional; segundo, en la reducida intervención pública; y tercero, en la presencia masiva de la inversión extranjera. Con esta síntesis, se reduce este conjunto complejo de experiencias diferentes a una conclusión de carácter normativo de la cual se desprendería que basta que los países de América Latina eliminen su esquema proteccionista, reduzcan a su mínima expresión la intervención pública y acentúen la presencia de la inversión extranjera para que puedan ges-

tarse exitosos modelos exportadores comparables a los del sudeste asiático.

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

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

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

### 2. Descripción esquemática general

Al estudiar los casos de los cuatro países considerados, es útil distinguir los casos de Hong Kong y Singapur de los de Corea y Taiwán. Los primeros son ciudades-Estado con una superficie de mil kilómetros cuadrados, un ingreso por habitante superior a los 2 000 dólares, prácticamente carentes de agricultura (2 % del producto bruto) y con un sector de servicios, comercio y finanzas particularmente acentuados. La población es de 4,5 millones en Hong Kong y de 2,3 millones en Singapur. Su carácter de centro de comercialización internacional, característica histórica de esas ciudades-Estado, queda en evidencia al considerar la relación entre el comercio internacional y el producto, que alcanzan 183 y 252 % en Hong Kong y Singapur, respectivamente. Estas ciudades-Estado, con una densidad superior a los 2 000 habitantes por kilómetro cuadrado, carentes de agricultura, no deberían ser analizadas con los mismos patrones con que se estudian los otros dos

países del sudeste asiático, Corea y Taiwán, que presentan características más cercanas a las del resto del mundo subdesarrollado. Aun siendo de dimensiones geográficas reducidas, 99.000 kilómetros cuadrados Corea y 36 000 Taiwán, con poblaciones de 36 y 16 millones, respectivamente, y con un producto geográfico que en 1976 era cercano a los 1.000 dólares por habitante (670 en Corea y 1 070 en Taiwán), la proporción del producto generado en el sector agrícola de esos países era superior, por ejemplo, a la de México y a la de Brasil (en Corea, 27 %; en Taiwán, 12 %; en Brasil, 8 %; en México, 10 %). Las comparaciones con México y Brasil se deben al hecho de que estudios recientes de la OCDE incluyen a esos dos países como los únicos representantes latinoamericanos en el grupo *sui generis* de los NIC.

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

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

En el caso de las ciudades-Estado, cuyo ingreso por habitante en 1963 representaba para Singapur y Hong Kong, respectivamente, el 23 y 20 % del ingreso *per cápita*, en los Estados Unidos, en 1976 alcanzaba un nivel equivalente al 42 % de los Estados Unidos para Singapur y 35 % para Hong Kong; el nivel de Singapur resultaba comparable al de la Argentina y España; el de Hong Kong era significativamente superior al del Brasil, a pesar de que en 1963 tenía un nivel muy similar. También en los países "normales", Corea y Taiwán, se observa un crecimiento relativo significativo, pero a partir de niveles más bajos; Corea tenía en 1963 un ingreso por habitante equivalente al 9 % de los Estados Unidos, alcanzando en 1976 un 20 % y en Taiwán el crecimiento parte de 14 % en 1963 para alcanzar 24 % en 1976. En ambos casos, se trata de niveles de ingreso por habitante inferiores a los de Brasil y México.

En términos de la producción industrial, considerando exclusivamente las economías de mercado, se observa que en 1963 la producción industrial de esos cuatro países representaba un 0,35 % de la producción industrial de las economías de mercado, elevándose en 1976 al 1,35 %. En el mismo período, la participación de Brasil y México se sitúa en el 2,6 % en 1963 y en el 3,9 % en 1976.<sup>1</sup> Lo interesante de este crecimiento industrial es que se acompaña de una impresionante expansión de las exportaciones industriales. La participación de la exportación de manufacturas de esos cuatro países respecto al total mundial<sup>2</sup> representaba, en 1963, un 1,35 %, mientras que en 1976 llegó al 4,0 %. En el mismo período, la participación de las exportaciones industriales de Brasil y México se incrementaron del 0,22 % en 1963 al 0,92 % en 1976. La diferencia más notable, sin embargo, se refiere al

<sup>1</sup> OCDE (1979a).

<sup>2</sup> OCDE (1979a).

peso relativo de las exportaciones en la producción industrial. En efecto, mientras en América Latina las exportaciones industriales representaban el 4 % de la producción industrial en 1973 y ese porcentaje se elevaba al 5 % en Brasil y México, en los NIC asiáticos alcanzaba niveles muy superiores: 28 % en Taiwán, 37 % en Corea, 78 % en Hong Kong y 77 % en Singapur.

### 3. Estrategias de industrialización y de exportaciones

Con frecuencia se omite un elemento básico de las estrategias seguidas por esos países: su opción fundamental en favor de la industrialización. Se trata de una industrialización orientada a penetrar en los mercados internacionales, sin duda, pero es industrialización al fin. Los efectos dinámicos de arrastre que estas estrategias ocasionaron en términos de generación de empleo, calificación de la mano de obra, elevación de la productividad, crecimiento de los salarios reales e inducción de consenso respecto de relevancia del progreso técnico están intrínsecamente vinculados con el hecho básico de que lo que se exportaba eran productos industriales. Si los volúmenes de divisas generados por estas estrategias se hubiesen originado en la exportación de recursos naturales, de los cuales por lo demás estos países carecían, es altamente discutible que los efectos de arrastre anteriormente mencionados hubiesen sido comparables. Por consiguiente, no es la orientación a la exportación *per-se* la que genera estos efectos dinamizadores, sino el hecho básico de que la producción exportada, aun cuando presente un contenido elevado de insumos importados, es objeto de procesamiento local, con lo cual se incorpora y difunde la "lógica industrial" al patrimonio local.

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

Cuadro 22. Corea: estructura sectorial de la actividad productiva

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

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

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

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

Cuadro 23. Taiwán: estructura sectorial de la actividad productiva

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

Fuente: Kwo-Shu Liang y Ching-ling Hore Liang, "Trade Strategy and the exchange rate policies of Taiwan", National Taiwan University y National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 46.

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

Se observa entonces que el notable dinamismo que experimentan las economías de estos países en la posguerra es inseparable de la explosiva industrialización reflejada en las cifras anteriores, con lo cual adquiere particular importancia profundizar en la especificidad de esta industrialización. Un rasgo central de este proceso está dado por la concentración en la exportación de bienes de consumo con un contenido elevado de importaciones y un uso relativamente intensivo de mano de obra. En el caso de Corea, donde se alcanza tal vez el grado más avanzado de industrialización se observa, al comparar las expor-

taciones y las importaciones industriales, que en el rubro de bienes de consumo se genera un superávit comercial significativo (casi 6 000 millones de dólares en 1978), lo que no logra sin embargo compensar ni siquiera la importación de bienes intermedios, incluidos combustibles, generándose un déficit adicional de 2 400 millones de dólares en el sector de bienes de capital. (Véase el cuadro 25.)

Cuadro 24. Singapur: estructura sectorial de la actividad productiva

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

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

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

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

La concentración en la exportación de bienes de consumo y el contenido elevado de importaciones es un hecho ampliamente conocido

<sup>3</sup> Westphal (1978, Cuadro 12, p. 366).

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

Concepto	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I. Alimentos y bebidas	-228 018	-306 873	-472 280	-280 534	-49 609	-339 329	-177 513
II. Abastecimientos industriales	-492 398	-830 198	-1 349 050	-1 288 131	-1 439 935	-1 501 547	-2 089 217
III. Gasolina y lubricantes	-196 355	-273 423	-946 303	1 280 251	-1 597 645	-2 058 075	-2 404 129
IV. Bienes de capital (excepto equipo de transporte) y partes y accesorios	-438 821	-565 018	-732 571	-871 214	-1 273 058	-1 441 752	-2 713 379
1. Bienes de capital	-419 066	-543 264	-706 740	-862 557	-538 209	-1 137 417	-2 146 712
2. Partes y accesorios	-19 754	-21 754	-25 831	-8 657	-428 592	-304 335	-566 672
V. Equipo de transporte y accesorios	-159 260	-224 142	-453 130	-332 233	-146 891	-228 688	-390 360
VI. Bienes de consumo no especificados	616 664	1 160 767	1 557 685	1 838 659	3 073 968	3 793 113	4 924 182
VII. Bienes no especificados	273	23 635	4 171	20 286	68 389	333 537	240 576
Bienes de capital	-545 610	-727 097	-1 152 465	-1 165 385	-701 690	-1 262 903	-2 412 348
Bienes intermedios	-1 059 329	-1 651 595	-3 005 126	-2 425 210	-3 981 659	-4 491 754	-5 770 009
Bienes de consumo	699 342	1 339 795	1 761 930	2 376 891	3 506 336	4 657 036	5 691 961
Total	-697 914	-1 015 252	-2 391 478	-2 193 418	-1 058 523	-764 081	-2 249 814

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

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

Concepto	1960-1961	1962-1963	1964-1965	1966-1967	1968-1969	1970-1971	1972-1973	1974-1975	1976-1978
Balance de bienes y servicios	-360,8	-694,8	-416,6	-740,2	-1 460,9	-1 815,5	-1 040,5	-4 356,7	-2 429,9
Exportaciones de bienes y servicios	-262,4	-338,7	-499,4	-1 097,5	2 024,1	2 995,0	6 346,0	-11 237,0	39 692,2
$\frac{A}{B} \times 100$	137,5	205,1	83,4	67,4	72,2	60,6	16,4	36,8	6,1

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

para el caso de este grupo de países asiáticos; sin embargo, lo que no se menciona con frecuencia es la particular vinculación entre dicho grupo y el Japón, país con el cual existe una relación claramente diferente de la que se ha establecido entre ese grupo de países y los Estados Unidos y Europa. En efecto, concentrando nuevamente la atención en el caso coreano, se comprueba que si bien sus exportaciones penetran exitosamente en los mercados de los Estados Unidos y Europa (generándose un superávit comercial favorable a los países exportadores), con el Japón presentan un déficit comercial significativo y, en el caso de Corea, creciente. En 1970 el déficit de Corea respecto del Japón era de 589 millones de dólares, y en 1978, de 3.412 millones de dólares, equivalente prácticamente al doble del déficit comercial total de Corea en ese año. Ese déficit comercial con el Japón representaba un 6 % del producto nacional bruto de Corea en ese año.<sup>4</sup>

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

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

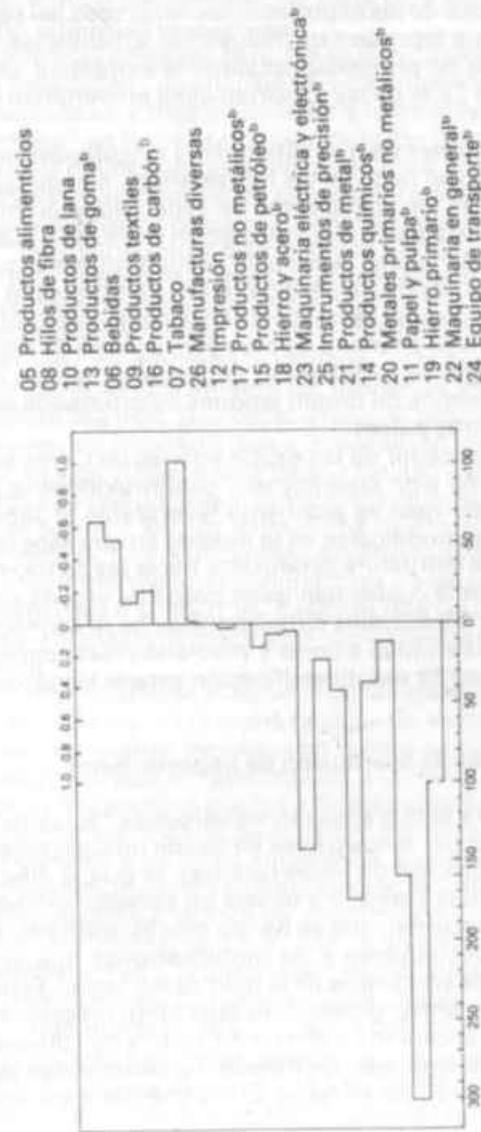
La segunda rama en importancia de las exportaciones de Corea al Japón es la de maquinaria eléctrica y electrónica, donde se verifica igualmente una clara especialización vinculada a la "densidad tecnológica" de los productos. Esta rama incluye los productos electrodomésticos (radios, televisores, relojes,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

La especialización refleja el hecho de que las empresas coreanas en este sector se desarrollaron a iniciativa de empresas japonesas o norteamericanas que buscaban, a través de la fórmula de la subcontratación, aprovechar las ventajas comparativas del costo de la mano de obra. Esto se refleja en los elevados coeficientes de exportación e importación que caracterizan esta rama de Corea: el coeficiente de exportación pasa de 50 a 63 % entre 1970 y 1977, mientras que el coeficiente de importación se mantiene prácticamente constante a nivel de

<sup>4</sup> Watanabe (1980, p. 7).

<sup>5</sup> Watanabe (1980, pp. 4-8).

Cuadro 27. Corea: exportaciones netas del Japón e índice de comercio industrial e intra-industrial\* (1978)



\* El índice del comercio de la rama industrial se muestra por la fórmula  $(E_i/M_i)(E_j/M_j)$ , donde  $E_j$  representa las exportaciones de productos básicos del Japón de la categoría de los productos básicos (desde el país  $j$  al país  $i$ ), y  $M_i$  la importación de los productos básicos (desde el país  $i$ ). Cuando las exportaciones de productos básicos de otro país, el comercio entre Japón y otro país es considerado completo, el índice horizontal y el índice vertical se igualan a su importación de la misma categoría de productos básicos de otro país, el comercio entre Japón y otro país es considerado completo, el índice horizontal y el índice vertical se igualan a su importación de otro país, con respecto a productos básicos. El índice del comercio intra-industrial se define como  $(E_i/M_i) / (E_j/M_j)$ , respectivamente. Cuando más cercano sea el índice a cero en ambos casos, más horizontal será la especialización industrial entre los países. Reagregado y calculado por Asociación de Tarifas de Japón, "Japan Exports and Imports, Country by Commodity, Tokyo, diciembre de 1979".

<sup>a</sup> Fuente: Teichio Watanabe, "An analysis of structural dependence between the Republic of Korea and Japan, toward a more optimal division of labor", University of Tsukuba, JA, 1980, p. 11.

61 % en el mismo período.<sup>6</sup> La gravitación de la presencia de firmas extranjeras en este sector constituye un caso atípico en la estructura industrial de Corea. En efecto, mientras que se estima que en el conjunto de la industria manufacturera las empresas extranjeras contribuirían con el 15 % del total de las exportaciones, en el caso del sector electrónico se estima que representan, incluyendo subsidiarias, *joint-ventures* y subsidiarias de propiedad totalmente extranjera, un 54 % de la producción, y un 72 % de las exportaciones provendrían de esas empresas foráneas.<sup>7</sup>

Existen indicaciones de que esta misma vinculación vertical existiría entre el Japón y el resto de los NIC asiáticos, siendo que en el caso de los otros países los coeficientes de especialización horizontal serían más bajos.<sup>8</sup> Esta particular vinculación entre los NIC asiáticos y el Japón adquiere particular relevancia porque muestra que, desde el punto de vista del Japón, la pérdida relativa de mercado en los Estados Unidos y Europa que representarían las nuevas exportaciones de productos intensivos en mano de obra proveniente de esos países, se ve compensada por la exportación indirecta de bienes de capital y productos intermedios de origen japonés incorporados en las exportaciones de los otros países.

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

#### 4. Política selectiva de sustitución de importaciones

Contrariamente a lo que sugieren las versiones "vulgares", la política comercial seguida por estos países ha tenido un componente no despreciable de sustitución de importaciones, la que, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, ha tenido un carácter extremadamente selectivo a nivel sectorial, que se ha ido modificando paulatinamente con el tiempo, adecuándose a las modificaciones que experimentaban las prioridades sectoriales de la política industrial. Esta cuidadosa y selectiva política proteccionista utilizaba tanto mecanismos arancelarios como no arancelarios, reforzando ambos con disposiciones relativas al acceso al mercado de divisas. La selectividad se refería no sólo a la identificación de sectores, sino inclusive a empresas, vincu-

<sup>6</sup> Watanabe (1980).

<sup>7</sup> Westphal (1978, p. 362).

<sup>8</sup> Watanabe (1980).

<sup>9</sup> Watanabe (1980).

lándose las divisas autorizadas para importaciones con las exportaciones generadas, en las cuales se utilizaban esas importaciones, todo lo cual implicaba la existencia de mecanismos institucionales que permitían una comunicación permanente entre las autoridades gubernamentales y las empresas respectivas.

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

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

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

Cuando en 1967 se aprobó el sistema de la lista negativa, aproximadamente el 60 % de los 1.312 ítems básicos de importaciones (cuci a cuatro dígitos) no estaban incluidos en la lista negativa y, por consiguiente, recibían aprobación automática; 118 ítems eran de importación prohibida y 402 estaban sujetos a diversos tipos de restricción, tales como cuotas o requerimientos de recomendación del Ministerio de Industria y Comercio o de otros ministerios. Entre 1967 y 1978, o sea durante una década, los ítems de importación prohibida fueron transferidos paulatinamente a la lista de importación restringida, manteniéndose aproximadamente constante la proporción del total de ítems correspondientes a la aprobación automática. En 1977, la proporción de ítems de aprobación automática había disminuido a 52,7 desde 50,4 % que representaba en 1967. Posteriormente, hacia fines de 1978, la proporción de ítems de aprobación automática se había elevado a 64,9 %. (Véase el cuadro 28.) En términos generales, esto muestra que, al menos desde el punto de vista del número de ítems de importación permitida o restringida, no se habían observado modificaciones sustanciales en el decenio posterior a lo que se denominó "el

<sup>10</sup> Chong Hyun Nam (1980, p. 16).

Cuadro 28. Corea: restricciones de importación no tarifaria

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

\* La clasificación de importación de artículos se basó en los códigos de cucl de 4 dígitos hasta 1970, pero desde entonces está basado en los códigos BTN (CCCN) de 4 dígitos.  
Fuente: Chong Hyun Nam, "Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea", Korea Development Institute, 1980, p. 6.

proceso de liberalización de importaciones". En consecuencia, para disponer de una apreciación más rigurosa en cuanto al carácter del sistema de protección, sería preciso disponer de información que adicionara a los niveles de protección arancelaria los distintos controles de importación y la comparación de precios entre el mercado interno y el externo.

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

En segundo lugar, se observa, tanto para la protección nominal como para la protección efectiva, una mayor variación intersectorial

en 1978 que en 1968, lo que sugiere que la política de promoción sectorial ha intensificado su carácter discriminatorio. Tanto la protección nominal como la efectiva tienden a ser menores para los bienes intermedios y más elevadas para los bienes de capital y de consumo durable.

En tercer lugar, es interesante destacar que en el caso de Corea, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, la protección tiene un marcado sesgo favorable al sector agrícola que se ha intensificado en la última década. En 1968, el nivel de protección nominal para el sector agrícola era de 17 % y para el sector manufacturero de 12 %. En cambio, en 1978, para el sector agrícola se elevaba al 55 %, mientras que para el sector manufacturero era del 10 %. Esto refleja, al igual que en el caso del Japón, la vigencia del criterio de "autosuficiencia alimentaria en los rubros básicos de consumo interno"<sup>11</sup>

En síntesis, en las palabras de Chong Hyun Nam:

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

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

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

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

<sup>11</sup> Kojima (1977, pp. 136-140); Okita (1979).

<sup>12</sup> Chong Hyun Nam (1980, p. 35).

<sup>13</sup> Kuo Shu Liang (1980, p. 14).



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

Número de artículos

	Número de artículos									
	Permisible	Porcentaje	Controlados	Porcentaje	Prohibidos	Porcentaje	Otros	Porcentaje	Total	Porcentaje
1953	260	55,23	185	36,49	28	5,52	14	2,76	507	100,0
1956	252	48,10	241	45,99	25	4,77	6	1,14	524	100,0
1960	506	53,72	381	40,45	33	3,50	22	2,33	942	100,0
1966	493	52,34	395	41,93	36	3,81	18	1,91	942	100,0
1968	5 451	57,92	3 770	40,05	191	2,03			9 412	100,0
1970	5 612	57,08	4 030	40,99	190	1,93			9 832	100,0
1972	10 860	82,09	2 365	17,87	5	0,04			13 230	100,0
1974	12 645	97,71	293	2,26	4	0,03			12 942	100,0
1975	12 688	97,52	318	2,24	4	0,03			13 010	100,0
1976	12 846	97,16	362	2,74	13	0,10			13 221	100,0
1978	15 773	97,57	375	2,32	17	0,11			16 165	100,0

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

El criterio básico utilizado era el siguiente: los fabricantes locales que deseaban protección debían demostrar que la cantidad y la calidad de sus productos eran adecuadas para satisfacer la demanda doméstica y que el costo de las materias primas importadas para fabricar localmente el producto no excedía el 70 % del costo total de producción. En 1960, el precio fuera de fábrica de los productos de importación restringida no podía superar en más de un 25 % los precios de las importaciones competitivas. En 1964, este margen se redujo al 15 %, en 1968 al 10 %, y en 1973 al 5 %.<sup>14</sup>

## 5. El papel del Estado

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

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

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

"Con una infraestructura heredada históricamente, sus cientos de años de actividades de intermediación comercial le dieron a Hong Kong una gran infraestructura material y comercial en materia de al-

<sup>14</sup> Kuo Shu Liang (1980, pp. 14-15).

<sup>15</sup> Wong Kum Poh (1980, p. 9).

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

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

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

<sup>16</sup> Tzon Biau Lin y Yin Ping Ho (1980, p. 11). En relación con el papel de los agentes internos en Hong Kong y en los otros países considerados, véase *National Planning Association Development Digest* (1980, pp. 8-15).

económicos y sociales internos que convergían en la definición de la estrategia formulada por el Estado.

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

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

Entre las explicaciones de esta especificidad, el autor menciona:

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

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

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

<sup>17</sup> L. P. Jones (1980, pp. 78-80).

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

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

Ya se ha hecho referencia a la enorme distancia que existe entre la política proteccionista aplicada por Corea y la imagen que de ésta se ha venido proyectando en América Latina.

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

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

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

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

Además del carácter de selectividad sectorial, importa destacar el hecho de que en el financiamiento del desarrollo, la inversión directa ha desempeñado una función bastante marginal en comparación con el endeudamiento externo y, dentro de este último, ha sido el endeudamiento a largo plazo el predominante, lo cual confirma la aprecia-

<sup>18</sup> Amsden (1979).

<sup>19</sup> Westphal (1978); Chong Hyun Nam (1980); Hoil Lee (1979); Hak Chung Choo (1975).

ción de que se está frente a una estrategia de desarrollo industrial dirigida por agentes internos. Con excepción del bienio 1972-1973, donde la inversión directa llegó a representar el 12,3 % de los créditos a largo plazo, en el resto del período 1968-1978, su participación fue inferior al 10 %, disminuyendo en 1976-1978 a un 3,3 %. (Véase el cuadro 32.)

Cuadro 31. Corea: regulación sectorial de la presencia de la inversión extranjera

## 1) AMBITO POSITIVO

### A. Industrias de exportación

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

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

### B. Industrias de sustitución de importaciones

Industrias que buscan sustituir importaciones y eventualmente exportar

- a) Fibras hechas a mano (fibras de viscosa y rayón)
- b) Productos de papel y papel (pulpa química)
- c) Productos químicos (glicoletileno, papel para película y sensitivo)
- d) Metales básicos (moldes de acero, de hierro, etc.)
- e) Productos metálicos (tambores, electroplanchas especiales, etc.)
- f) Maquinaria (turbinas para agua, motores para gasolina, etc.)
- g) Electricidad y electrónica (generadores de electricidad, motores eléctricos, etc.)
- h) Transporte (motores marinos, astilleros de acero, etc.)

## 2) CAMPOS RESTRINGIDOS

### A. Legales, de interés público

Legalmente prohibidos

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

Legalmente restringidos

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

Prohibidos dentro de la política industrial

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

Prohibidos a fin de proteger a empresas domésticas

- a) Pelucas y pestañas
- b) Madera laminada

B. Otros

Productos textiles

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

Productos metálicos

Implementos para granja

Hierro y acero

Hierro y acero primario

Químicos

Petroquímicos básicos

Refinación

Aceite básico

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

Transporte y almacenamiento

Bodegas

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

	1960-1963		1964-1965		1966-1967		1968-1969									
	Crédito %	Débito %														
Capital neto a largo plazo	101,6	66,3	66,3	413,0	1 010,0											
Préstamos públicos y comerciales	68,6	64,8	2,7	62,8	74,5	83,1	12,0	51,5	421,4	91,0	36,5	72,7	963,0	80,2	116,2	60,9
Inversiones directas	5,4	5,1	6,3	7,0	1,5	6,4	21,0	4,5	35,1	2,9	0,3	0,2				
Crédito comercial	31,0	29,3	0,4	9,3	8,6	9,6	9,5	40,8	20,3	4,4	7,5	14,9	191,9	16,0	39,6	20,7
Inversiones de portafolio Otros*	0,9	0,8	1,2	27,9	0,2	0,2	0,3	1,3	0,5	0,1	6,2	12,4	10,9	0,9	34,8	18,2
Total	105,9	100,0	4,3	100,0	89,6	100,0	23,3	100,0	463,2	100,0	50,2	100,0	1 200,9	100,0	190,5	100,0

	1970-1971	1972-1973	1974-1975	1976-1978												
Capital neto a corto y largo plazo	976,6	1 171,4	2 124,7	4 853,3												
Préstamos públicos y comerciales	1 224,4	83,7	241,4	49,7	1 363,8	75,2	463,8	72,3	2 234,6	70,6	622,5	59,9	6 630,4	74,7	1 935,8	48,0
Inversiones directas	109,0	7,5	3,5	0,7	222,1	12,3	10,9	1,7	185,7	5,9	28,1	2,7	290,4	3,3	82,5	2,0
Crédito comercial	102,4	7,0	205,0	42,2	214,6	11,8	115,0	17,9	645,0	20,4	349,4	33,6	1 541,7	17,4	1 657,7	41,1
Inversiones de portafolio	26,6	1,8	35,9	7,4	12,1	0,7	51,5	8,0	19,0	0,6	39,6	3,8	230,8	2,6	353,2	9,8
Otros									80,0	2,5						
<b>Total</b>	<b>1 462,4</b>	<b>100,0</b>	<b>458,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1 812,6</b>	<b>100,0</b>	<b>641,2</b>	<b>100,0</b>	<b>3 164,3</b>	<b>100,0</b>	<b>1 039,6</b>	<b>100,0</b>	<b>8 879,5</b>	<b>100,0</b>	<b>4 029,2</b>	<b>100,0</b>

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

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

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

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

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

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

La expresión más conocida de la acción pública del Estado coreano se refiere a la vasta y generosa batería de incentivos a la exportación, entre los cuales se destacan: i) el acceso a un financiamiento subsidiado

<sup>20</sup> L. P. Jones (1980, pp. 33-40).

para la adquisición de insumos, la inversión fija y la exportación; ii) la exención de impuestos indirectos para los rubros intermedios y ventas al extranjero; iii) la exención de tarifas en importaciones directas, indirectas y en bienes de capital destinados a la exportación; iv) la reducción de los impuestos directos al ingreso generados en las actividades de exportación, en favor de una reserva creada a partir de ingresos impositivos para desarrollar mercados externos y compensar pérdidas de exportación y esquemas de depreciación acelerada utilizada en actividades fijas de exportación; v) la autorización para importar bienes no permitidos, en la medida en que se vinculen a actividades de exportación y vi) tarifas preferenciales de energía y transporte. En este conjunto de incentivos, han tenido mayor relevancia en el crecimiento de las exportaciones, el financiamiento a tasas subsidiadas y el sistema tributario preferencial. Estos dos instrumentos, además de su importancia en términos de favorecer las exportaciones, constituirían una expresión del carácter no neutro del Estado coreano y de su estrecha articulación con el sector empresarial industrial.

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

Pais	Porcentaje (aprox.)	Año	Total de exportaciones manufacturadas en 1972 (millones de dólares)
Hong Kong	10 %	1972	2.635
Taiwán	Por lo menos 20 %	1971	2.489
Corea del Sur	Por lo menos 15 %	1971	1.351
Singapur	Casi 70 %	1970	893
Brasil	43 %	1969	749
México	25-30 %	1970	647
Argentina	Por lo menos 30 %	1969	394
Colombia	Por lo menos 30 %	1970	172

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 34. Corea: distribución del ingreso (en porcentajes)

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

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

<sup>21</sup> Wontack Hong (1980, pp. 25-26). Un análisis complementario y convergente sobre el papel de los subsidios financieros se encuentra en L. P. Jones (1980, pp. 88 y ss.).

<sup>22</sup> L. P. Jones (1980, p. 12).

<sup>23</sup> Wontack Hong (1980, p. 41).

"En primer término, el hecho de que las actividades de exportación hayan sido fuertemente subsidiadas implica que una parte sustancial de las rentas fuesen generadas por gente con especial talento empresarial y con capacidad para la expansión de las exportaciones. En segundo lugar, el hecho de que el gobierno haya limitado los subsidios a un pequeño número de empresarios para aprovechar las economías de escala, implica concentración de riqueza, y el sistema preferencial de impuestos destinado a lograr que los empresarios retengan y reinviertan sus beneficios y el monto despreciable recaudado por los sucesivos impuestos, supone la perpetuación de esa concentración de riqueza.

En la década del 70, aproximadamente el 25 % del total de los gastos gubernamentales se destinó a la administración general, el 30 % a la defensa, el 25 % a inversiones para el crecimiento económico y el resto al desarrollo social (fundamentalmente educación elemental). Por consiguiente, puede afirmarse que el gobierno coreano nunca trató de mejorar la distribución del ingreso ni de ampliar las actividades relacionadas con el bienestar público mediante el mecanismo de la recaudación fiscal. De modo que si determinados factores económicos —como un incremento del ingreso por beneficios— acentuaron la tendencia al deterioro de la distribución del ingreso en la década del 70, el sistema de gastos fiscales del gobierno nunca hizo intento alguno por invertir esa tendencia."<sup>24</sup>

También en los casos de Taiwán y Hong Kong, para los que se dispone de información, se verifica un incremento del salario real, no obstante la frágil actividad sindical. En el caso de Hong Kong, el gobierno no establece regulaciones respecto de salario mínimo. La actividad sindical sería extremadamente precaria.<sup>25</sup>

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

"Cuando el gobierno ha intervenido en los mercados de trabajo, generalmente lo ha hecho para oponerse a la organización de los trabajadores que, a consecuencia de esto, no son un grupo de interés poderoso."<sup>26</sup>

En Taiwán el costo unitario de trabajo se habría mantenido constante. Más bien, tuvo una declinación en la década del 60 y comenzó a crecer en la del 70.<sup>27</sup>

Aunque se carece de información precisa, puede suponerse que, dados los índices de crecimiento de la productividad en Taiwán, se habría producido un fenómeno similar al observado en Corea, donde

<sup>24</sup> Wontack Hong (1980, p. 3).

<sup>25</sup> Tzon Biau Lin y Yin Ping Ho (1980, p. 9). Sobre las diferencias entre los agentes nacionales que lideran el crecimiento en Corea y Taiwán, véase Amsdem (1979, p. 78).

<sup>26</sup> Westphal (1978, p. 375).

<sup>27</sup> Kuo Shu Liang (1980, p. 41).

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

## 6. Contexto internacional

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

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

En el ámbito económico, se ha visto cómo el rápido crecimiento —que ha sido un rasgo característico del período de la posguerra— favorecía un crecimiento rápido de la productividad, una intensificación del comercio internacional y, por consiguiente, de la competencia entre países desarrollados. Esta competencia a su vez se proyectaba en la internacionalización de la producción industrial, con un progresivo

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

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

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

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

"Taiwán fue beneficiario de un importante programa de ayuda. Durante el período 1951-1965, recibió un total de 1.444 millones de dólares, lo que equivale a 10 dólares anuales por habitante. En los primeros años de la década del 50, la ayuda tuvo un papel importante en el control de la inflación. Además, si no hubiese sido por la ayuda de los Estados Unidos, las carencias de Taiwán en materia de comercio habrían constituido una importante limitación para su desarrollo económico hasta principios de la década del 60. La ayuda norteamericana permitió superar ese cuello de botella mediante el aumento de los recursos de intercambio con el exterior y el mantenimiento de la importación de insumos necesarios que complementaban la mano de obra interna y otros componentes de inversión. La participación de la ayuda norteamericana para la importación en el total de las importaciones de Taiwán fue, hasta 1951, de alrededor del 30 %, y disminuyó después rápidamente."<sup>28</sup>

En cuanto a Corea, se observa una situación semejante:

"Como es obvio, la relación de Corea con los Estados Unidos dio lugar a un incremento de sus ganancias en el intercambio con el exterior en virtud de los gastos realizados por las fuerzas norteamericanas estacionadas en su territorio y, durante la guerra de Vietnam, del aprovisionamiento exterior por parte de los Estados Unidos. En el rubro 'ingresos por transacciones del gobierno', los gastos militares (la suma de los dos componentes) constituyeron una parte muy importante de las ganancias de Corea en el intercambio con el exterior."<sup>29</sup>

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

"El más obvio de estos factores es el alto nivel de la asistencia exterior durante la década del 50 y principios de la del 60, que contribuyó a edificar la infraestructura para el crecimiento posterior."<sup>30</sup>

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

"Desde principios de la década del 50 —después de la guerra de Corea— hasta mediados de la del 60, el déficit de la cuenta comercial, incluidos los invisibles, fue absorbido en gran parte por la ayuda exterior. Durante ese período, los flujos de capital, tanto a corto como a largo plazo, fueron despreciables."<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Kuo Shu Liang (1980, p. 3).

<sup>29</sup> Westphal (1978, p. 361).

<sup>30</sup> Westphal (1978, p. 375).

<sup>31</sup> Park Yung Chul (1980, p. 3).

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

"Durante la década del 60, una de las razones por las que los Estados Unidos no querían intensificar la limitación a las exportaciones de la industria textil de Hong Kong fue la necesidad norteamericana de contar con un puesto para sus actividades de inteligencia relacionadas con la República Popular de China."<sup>32</sup>

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

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

"En 1976 los coreanos exportaron a los Estados Unidos 44 millones de pares de zapatos 'otros que de goma' y en enero de 1977 declararon que el total de su capacidad exportadora para ese año era de 60 millones de pares. Los Estados Unidos trataron de reducir al máximo sus compras a Corea de 1976 y, en realidad, durante el año que finalizó en junio de 1978 adquirieron 33 millones de pares. Sin embargo, los coreanos recurrieron a varias de sus cláusulas de flexibilidad y pudieron exportar 58 millones de pares en 1977."<sup>33</sup>

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

"En textiles, ropa y calzados el *trans-shipment* se ha convertido en la clásica cuota de regateo. Por ejemplo, en Hong Kong los papeles falsos cuestan apenas la tercera parte de los legítimos. En consecuencia, es posible embarcar grandes cantidades de mercadería hacia Indonesia o Sri-Lanka, que son puertos libres, y volver a marcarla antes de redespacharla hacia los Estados Unidos. El *trans-shipment* también se hizo notorio inmediatamente después del calzado 'Omas'. Las compañías de Taiwán enviaban partes de calzado a Hong Kong,

<sup>32</sup> Yoffie y Keohane (1980, p. 12).

<sup>33</sup> Yoffie y Keohane (1980, p. 15).

donde se armaba, a consecuencia de lo cual las exportaciones de calzado de Hong Kong aumentaron un 22,5 % en 1978."<sup>34</sup>

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

"Desde que se eliminaron las facilidades para exportar textiles sintéticos en lugar de algodón, a raíz de la negociación de los acuerdos sobre multifibras, Taiwán, Corea y Hong Kong exportan frecuentemente partes de ropa a países como Filipinas e incluso Japón, donde se arman las piezas y se embarcan hacia los Estados Unidos."<sup>35</sup>

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

"En muchos casos, esta maniobra fue alentada o tácitamente admitida por los Estados Unidos. En determinado período de la guerra de Vietnam, los embarques excesivos fueron aceptados sin problemas porque la producción interna no alcanzaba para satisfacer la demanda. Por lo tanto, tolerar esta clase de maniobras permitía contemplar algunas de las pocas quejas legítimas, manteniendo intacto, a la vez, el régimen proteccionista. Además, los Estados Unidos nunca establecieron un sistema de sanciones eficiente. La multa máxima que llegó a pagar un importador por esta maniobra ilegal fue de 10.000 dólares, una suma insignificante si se la compara con sus beneficios potenciales."<sup>36</sup>

La relevancia de este contexto internacional en la explicación del "milagro asiático" quedó en evidencia, precisamente, cuando se modificó este contexto internacional, en la década del 70. La recesión del mundo desarrollado se proyectó directamente sobre el ámbito del comercio internacional, no sólo en cuanto al surgimiento de las tendencias proteccionistas en distintos países, sino también en el contenido de las negociaciones de comercio internacional en el seno del GATT. A partir de los primeros años de la década del 70, surge la preocupación por los subsidios a la exportación, las políticas de protección, los mecanismos de "compra del sector público" como elemento de protección interna y, en términos más generales, la necesidad de que los denominados NIC, entre los cuales el papel protagónico lo desempeñaban los países asiáticos, procedieran a otorgar reciprocidad a los países desarrollados en las relaciones comerciales, lo cual afectaría prin-

<sup>34</sup> Yoffie y Keohane (1980, p. 17).

<sup>35</sup> Yoffie y Keohane (1980, p. 18).

<sup>36</sup> Yoffie y Keohane (1980, p. 19).

principalmente a los subsidios a la exportación y a la protección del mercado interno. En estos años, los países desarrollados, a través de este "nuevo proteccionismo", desarrollan como instrumentos principales los 'Voluntary Export Restraints' (VER), y los 'Orderly Marketing Agreements' (OMA), concebidos principalmente para evitar la cláusula de las naciones más favorecidas. Los VER han alcanzado tal grado de difusión que actualmente tienen una importancia comparable a las tarifas y restricciones cuantitativas.<sup>37</sup>

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, desde 1960 los países desarrollados han establecido más de 30 medidas restrictivas contra Taiwán y Corea; desde principios de la década del 70, se han visto afectados por más de 70 acciones de este tipo.<sup>38</sup> Este nuevo cuadro externo no podía dejar de afectar seriamente la situación económica en países en los cuales la exportación representaba una proporción elevada. Este factor externo se veía reforzado por el incremento de la fuerza sindical y de sus correspondientes expresiones políticas en los países asiáticos, donde precisamente debido al rápido crecimiento industrializador y al incremento de la calificación de la mano de obra y a su mayor escasez relativa, se producían transformaciones sociales que modificaban uno de los principales elementos internos que explicaban el modelo anterior.

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

En consecuencia, la convergencia de las modificaciones que experimenta el marco económico y político internacional con las transformaciones sociales internas gestadas precisamente en el crecimiento económico previo, explican las dificultades económicas y políticas que enfrentan estos países, y particularmente Corea, que es el que había avanzado más en la diversificación de la estructura industrial. El gobierno actual ha emprendido, precisamente en el sector metalmeccánico, un proceso de reestructuración industrial destinado a favorecer fusiones de firmas y evitar la sobreinversión en el sector. Las cuatro empresas que actuaban en el sector de equipo eléctrico pesado están siendo reagrupadas en una sola. Otro de los grupos líderes, forzado a optar entre el sector de bienes de capital y el automotor, escogió este último. La caída de la demanda interna también repercutió drásticamente en el sector automotor y se estima que en 1980 las exportaciones de vehículos habrían caído en un 70 %.

<sup>37</sup> Yoffie y Keohane (1980, p. 20).

<sup>38</sup> Nowzod (1978, p. 108), citado en Yoffie y Keohane (1980, p. 24).

El mismo panorama se verifica en el sector de productos electrónicos, donde las cuatro mayores empresas declararon pérdidas en la primera mitad de 1980. En este sector, cuyas exportaciones principales son televisores en blanco y negro, semiconductores y centrales telefónicas, y recientemente televisores a color, han confluído las restricciones de los mercados internacionales con la caída del mercado interno. Es interesante destacar el hecho de que, por consideraciones referentes al estímulo del ahorro interno, el gobierno de Corea hasta este año había prohibido la venta de televisores a color en el mercado interno, pero debido a las restricciones del mercado internacional, autorizó la apertura del mercado interno a los fabricantes locales.<sup>39</sup>

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

La preocupación por la situación económica de Corea, país cuyo crédito en el sistema financiero internacional era inmejorable, ha alcanzado las esferas del Banco Mundial, organismo cuyos informes hasta ahora habían contribuido a erigir el modelo coreano en paradigma y cuyo aporte financiero a Corea, siendo reducido en magnitud, tenía relevancia por su función catalítica respecto a la banca privada, como ocurre respecto al resto de los países subdesarrollados:

"Corea del Sur tiene serias dificultades económicas; según documentos confidenciales del Banco Mundial, las exportaciones cayeron al nivel de las de los primeros años y las medidas para combatir la inflación y el desempleo han sido insuficientes. Estos documentos, preparados para los funcionarios del Banco a cargo de los préstamos, pintan, del que fuera un sólido país asiático, un panorama mucho más sombrío del que antes habían descrito sus propios funcionarios y los banqueros norteamericanos. Los Estados Unidos tienen intereses vitales en Corea del Sur, no sólo por su ubicación estratégica en el sudeste asiático, sino también porque ocupa el duodécimo lugar entre los países que mantienen relaciones comerciales con los Estados Unidos. Las políticas gubernamentales severas y arbitrarias, así como el resentimiento latente en la población, no constituyen el camino más indicado para el crecimiento económico. Sin embargo, existe una pe-

<sup>39</sup> *The Economist* (1980, p. 67).

queña posibilidad de que Corea salga de su estancamiento económico y evite una potencial crisis política mediante una restructuración industrial ambiciosa, que comprenda a todos los sectores y que se apoye en un mejoramiento de su comercio internacional..."<sup>40</sup>

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

## 7. Reflexiones finales

Las consideraciones anteriores sugieren lo precario que pueden ser los "paradigmas" que se apoyan fundamentalmente en indicadores económicos, haciendo abstracción tanto de factores culturales, institucionales y sociales, como de la vinculación entre los factores endógenos y el marco internacional. Esto de ningún modo excluye o minimiza la importancia de las enseñanzas que es posible extraer en el ámbito específico de la política económica y la estrategia industrial de los casos considerados, pero pone de relieve la fragilidad "científica" de aquellas recomendaciones que proponen la transferencia mecánica a otros países de experiencias que, por otra parte, no han sido siquiera interpretadas cuidadosamente. Más grave aún es el caso de aquellas recomendaciones que, además de hacer abstracción de las condiciones económicas y sociales del país receptor de estas experiencias, distorsionan las enseñanzas que se pueden extraer de las experiencias en las cuales se inspiran. En el caso de los países del sudeste asiático, constituye una omisión grave el no destacar suficientemente:

- i) La existencia de un conjunto de factores endógenos, que se mencionan a continuación, y que contribuyen a explicar las especificidades de esta industrialización aún más "tardía" que la que se verifica en América Latina;
- ii) La existencia de un núcleo empresarial nacional dotado de una marcada vocación industrializadora;
- iii) La tradicional competencia de grupos nacionales en las actividades de comercialización y financiamiento internacional, particularmente en Hong Kong y Singapur, y el papel desempeñado por la burguesía industrial china, especialmente en Hong Kong y Singapur.
- iv) La presencia de un sector público capaz de concebir e instrumentar una estrategia industrial de largo plazo;
- v) La cuidadosa, selectiva y lúcida política de protección al "aprendizaje de la industria nacional";
- vi) La subordinación de la dimensión financiera al objetivo estratégico de la industrialización;
- vii) La particular atención y protección prestada al sector agrícola;

<sup>40</sup> Lochica y Landaner (1980); *The Wall Street Journal* (1981, p. 48).

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

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

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

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

#### 1. Introducción

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

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

Después de un crecimiento industrial rápido, acompañado de un acelerado proceso de urbanización, se llega a la década del 70, en la cual se observa una creciente y generalizada frustración respecto a los resultados de la industrialización. Al amparo de ella gana fuerza una corriente de pensamiento cuyas posiciones conducen, en los hechos, a corregir las deficiencias de la industrialización con base en el expediente simple y drástico de cuestionar su existencia. Caricaturizando, podría afirmarse que la industrialización transita de un sitio privilegiado hacia una posición de cuestionamiento generalizado. Interesa, entonces, avanzar en la comprensión de las especificidades de esta industrialización que podrían contribuir a explicar la erosión de esa idea que desempeñara una función paradigmática hace menos de tres décadas y que ya hacia fines de la del 60 experimentara una primera "crisis de identidad", para llegar a fines de la del 70 en medio de una "crisis general de confianza".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Hirschman (1968); Naciones Unidas (1950); Prebisch (1963); Hirschman (1979); CEPAL (1979); Tavares (1964); Soza Valderrama (1966); Pinto (1965); Prebisch (1970); Vuskovic (1970); Furtado (1967); Graciarena (1981); Rodríguez (1980); Tavares (1981); Serra (1976).

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

#### 2. Dinamismo y modernización trunca y precaria

Un rasgo básico de la industrialización latinoamericana en la posguerra es su rápido ritmo de crecimiento. Mientras que entre 1955 y 1975 la industria de los Estados Unidos crecía a una tasa promedio anual de 2,8 % y la de Europa Occidental a un ritmo de 4,8 %, en América Latina el ritmo de crecimiento era de 6,9 % anual, inferior sin embargo al 9,8 % de los países socialistas y al 12,2 % del Japón. (Véase nuevamente el cuadro 3.) El crecimiento era mayor que el de las economías industriales maduras, pero inferior al dinamismo que caracterizó a los líderes del crecimiento industrial de la posguerra, el Japón y los países socialistas. Este crecimiento de la región en su conjunto cubre situaciones heterogéneas tanto en lo que se refiere al grado de industrialización que existía al comienzo de esta ola de crecimiento, como a la expansión experimentada en el curso del período. En 1950, el grado de industrialización de América Latina era de 20 %. Superaban ese nivel Argentina (26 %), Brasil (22 %), Chile (23 %) y Uruguay (22 %). El conjunto de los países grandes presentaba un nivel de industrialización de 22 %, los países medianos 17 % y los pequeños 13 % (véase el cuadro 35). Ahora bien, de estos cuatro países industrialmente más avanzados al comienzo del período, tres de ellos experimentaron un crecimiento significativamente más bajo que el conjunto de la región, siendo Brasil el único caso en el cual la industrialización relativamente avanzada al comienzo del período coincide con un rápido ritmo de crecimiento. En efecto, mientras la industria en su conjunto crece entre 1950 y 1978 —casi 30 años— a un ritmo de 6,5 % anual, el crecimiento de la industria brasileña, el más rápido de la región, alcanza el 8,5 %, mientras que los otros países previamente mencionados se expanden a un ritmo significativamente más bajo que el del conjunto de los países de la región: Argentina, 4,1 %; Chile, 3,7 % y Uruguay —el de más lento crecimiento de toda la región— 2,7 %. (Véanse los cuadros 36 y 37.)

Si se considera el conjunto de estos tres países de industrialización inicialmente avanzada y posteriormente frustrada, se observa que en 1950 generaban el 41 % de la producción industrial de América Latina, mientras que en 1978 veían reducida su participación al 20,5 % del conjunto de la región. En el mismo período, Brasil y México, los países grandes de industrialización rápida, elevan su participación en la ofer-

ta industrial de América Latina del 42,1 al 61,8 %. Es decir, mientras que en 1950 Brasil y México generaban una producción industrial similar a la de Argentina, Chile y Uruguay, en 1978 la producción industrial de estos últimos países representaba la tercera parte de la de Brasil y México. Estas referencias a los países de industrialización inicialmente avanzada y posteriormente frustrada, tendrán relevancia cuando se considere la aplicación del modelo autoritario neoliberal cuya encarnación ha tenido lugar precisamente en Argentina, Chile y Uruguay.

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

	Población (miles de habitantes)	PIB (millones de dólares)	Grado de industrialización (porcentajes)	Valor relativo de la industria en la región (porcentajes)
<b>Países grandes</b>	211 293	208 151	29	77,9
Argentina	26 395	38 011	33	16,1
Brasil	119 477	101 056	30	38,9
México	65 421	69 084	26	22,9
<b>Países medianos</b>	72 955	63 634	20	16,6
Chile	10 843	10 335	24	3,1
Colombia	28 424	19 162	18	4,3
Perú	17 148	10 323	25	3,4
Uruguay	3 207	3 478	29	1,3
Venezuela	13 333	20 336	17	4,5
<b>Países pequeños</b>	49 537	24 067	18	5,5
Costa Rica	2 111	2 031	23	0,6
El Salvador	4 524	2 238	19	0,6
Guatemala	6 623	3 783	16	0,8
Honduras	3 362	1 166	16	0,2
Nicaragua	2 559	1 195	20	0,3
(MCCA)	(19 179)	(10 413)	(19)	(2,5)
Bolivia	5 848	2 072	16	0,4
Ecuador	7 798	4 434	20	1,2
Haití	6 343	768	11	0,1
Panamá	1 823	1 866	14	0,3
Paraguay	2 888	1 553	16	0,3
República Dominicana	5 658	2 961	18	0,7
<b>(Otros pequeños)</b>	(30 350)	(13 654)	(17)	(3,0)
<b>Total América Latina (19 países)</b>	333 785	295 852	26	100,0

Fuente: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/CONF/ agosto, 1978.

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

	Población (miles de habitantes)	PIB (millones de dólares)	Grado de industrialización (porcentajes)	Valor relativo de la industria en la región (porcentajes)
<b>Países grandes</b>	96 657	43 382	22	73,0
Argentina	17 150	15 699	26	30,9
Brasil	52 901	14 440	22	23,4
México	26 606	13 243	19	18,7
<b>Países medianos</b>	32 879	16 991	17	21,3
Chile	6 019	3 914	23	6,8
Colombia	11 689	4 658	13	4,4
Perú	7 832	2 774	16	3,4
Uruguay	2 194	2 141	22	3,5
Venezuela	5 145	3 504	12	3,2
<b>Países pequeños</b>	22 475	5 944	13	5,6
Costa Rica	866	335	15	0,4
El Salvador	1 940	554	14	0,6
Guatemala	3 054	947	12	0,9
Honduras	1 390	359	7	0,2
Nicaragua	1 109	261	11	0,2
(MCCA)	(8 359)	(2 456)	(12)	(2,3)
Bolivia	3 019	754	14	0,8
Ecuador	3 244	867	16	1,0
Haití	3 380	441	7	0,2
Panamá	809	399	8	0,2
Paraguay	1 371	430	16	0,5
República Dominicana	2 313	597	14	0,6
<b>(Otros pequeños)</b>	(14 116)	(3 488)	(13)	(3,3)
<b>Total América Latina (19 países)</b>	152 011	66 317	20	100,0

Fuente: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/CONF/ agosto, 1978.

Cuadro 37. América Latina: ritmo de crecimiento de la población y del producto manufacturero\* (Tasas anuales)

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

\* Cálculos basados en el producto interno bruto a precios de mercado de 1970, en dólares al tipo de cambio de paridad.  
Fuente: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/CONF/ agosto, 1979.

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

El contraste entre esos países de industrialización prematuramente avanzada y posteriormente estancada y los países que presentan el mayor dinamismo industrial de la posguerra, Brasil y México, es, en este sentido, notable. Brasil, cuya transformación y modernización industrial lo coloca, en ese ámbito, en una posición de liderazgo en la región, muestra indicadores de pobreza más agudos que el conjunto de la región latinoamericana: el 35 % de la población urbana y el 73 % de la población rural se sitúan bajo la línea de pobreza, mientras que en la región en su conjunto los porcentajes correspondientes son el 25 y el 62 %. Lo propio se comprueba al considerar el límite, aún más dramático, de la línea de indigencia. En México, el otro país latinoamericano de rápida industrialización, los indicadores correspondientes están por debajo del promedio para el conjunto de la región, pero a una distancia pequeña de los mismos.<sup>2</sup> Independientemente de lo que se haya avanzado en Brasil y México en la década del 70, resulta evidente que un porcentaje significativo de la población ha quedado al margen de la modernización industrial.

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

<sup>2</sup> Un contraste en la naturaleza del régimen político y el Estado en ambos países aparece en Cardoso (1979).

Cuadro 38. Estimaciones de la incidencia de la pobreza en países de América Latina (1970)

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

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

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

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

\* Estimaciones.

Fuente: CELADE (CEPAL/MEX/ODE/34), enero de 1980.

Centroamérica y que explican, entre otros muchos factores, la perplejidad que han generado los movimientos sociales y políticos en los últimos años en esa región.

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

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

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

Además del crecimiento relativamente rápido de la industrialización de América Latina, se observa que las modificaciones sectoriales en la industria manufacturera presentan desplazamientos aparentemente similares a los observados en los países desarrollados en lo que se refiere al incremento de bienes de consumo duraderos, al peso creciente de los productos químicos y a la gravitación cada vez mayor de la metalmeccánica. Se reprodujeron pues, en la región, las tendencias que resultaban estrictamente funcionales a la transformación productiva de los países avanzados: la satisfacción plena de las nece-

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

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

Al comparar la estructura sectorial de los países industrialmente más avanzados con la correspondiente de los países desarrollados, se verifica que pueden ser considerados estadísticamente similares.<sup>3</sup> Adicionalmente, se advierte que, al igual que en los países desarrollados, los sectores de más rápido crecimiento son aquellos en que se registra un crecimiento más elevado de la productividad. Se observa que, sistemáticamente, el incremento de productividad en los sectores de bienes de capital de consumo duraderos e intermedios es más acentuado que en los sectores de bienes de consumo no duraderos.<sup>4</sup> Lo que es aún más notable, es el hecho de que, nuevamente al igual que en los países desarrollados, son los sectores más dinámicos, que son los mismos en donde la productividad crece más rápidamente, los que muestran una mayor capacidad de generación de empleo. Se verifica que es en las ramas de la industria metalmeccánica donde la generación de empleo se expande con mayor rapidez y, específicamente, se verifica que en el período 1968-1975 más de un cuarto del incre-

<sup>3</sup> ONUDI (1977, Cuadro III, 4, p. 72).

<sup>4</sup> ONUDI (1977, p. 274).

Cuadro 40. América Latina: estructura de la producción industrial según tamaño económico de los países (1950 y 1975)\*  
(Porcentajes sobre el valor agregado del sector manufacturero)

	Manufacturas de consumo no duradero		Manufacturas intermedias				Manufacturas de consumo no duradero		Total manufacturas	
	A		B	C	D	B + C + D	E			
Países grandes	1950	64	10	10	4	24	12	100	100	
	1975	36	9	21	7	37	28	100	100	
Países medianos	1950	66	10	15	3	28	6	100	100	
	1975	48	9	20	6	35	17	100	100	
Países pequeños	1950	85	8	6	0	14	1	100	100	
	1975	65	11	14	1	26	9	100	100	

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

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

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

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

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

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

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

mento de empleo generado por el sector industrial se localiza precisamente en las ramas de la industria metalmeccánica.<sup>5</sup> Es decir que en ese período la industria metalmeccánica generó un incremento de empleo superior al registrado en los sectores tradicionales en su conjunto, no obstante el hecho de que el peso relativo de los sectores tradicionales es significativamente mayor en la industria de la región.

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

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

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

Las consideraciones anteriores a veces se esgrimen como respuesta de las críticas a la industrialización que provienen de las corrientes neoliberales y se afirma que el dinamismo de la industria en América Latina, unido al crecimiento de sus exportaciones de manufacturas, mostrarían la potencialidad del patrón industrial regional. El retraso industrial que se observa en determinados aspectos sería simplemente expresión del carácter "tardío" de la industrialización regional, y la corrección de esas deficiencias sería sólo una cuestión de tiempo. Sin embargo, esa defensa de la industrialización latinoamericana resulta

<sup>5</sup> ONUDI (1977, p. 270).

<sup>6</sup> CEPAL (1979).

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

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

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

insuficiente, ya que el patrón adecuado de evaluación no puede ser el grado de similitud en algunos parámetros con la industrialización de los países avanzados, sino más bien su contribución a la satisfacción de las carencias regionales y su identificación con las potencialidades de la región. Esto no significa que la similitud sea intrínsecamente pecaminosa ni que la originalidad sea en esencia virtuosa, sino que lo que resulta fundamental como criterio de evaluación es el grado de funcionalidad para responder a las carencias sociales mayoritarias y la creatividad para desarrollar la variada gama de potencialidades regionales. Como se demuestra más adelante, la particular modalidad de industrialización latinoamericana, no obstante las similitudes señaladas, responde sólo en un grado muy modesto a este último criterio de evaluación.

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

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

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

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

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

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

Región	Total		Combustibles sólidos		Combustibles líquidos		Gas natural		Hidroelectricidad						
	1925	1965	1925	1965	1925	1965	1925	1965	1925	1965					
<i>Porcentaje del consumo total de energía de cada región</i>															
América	100.0	100.0	37.6	13.0	6.4	56.6	73.2	70.9	4.2	11.0	19.5	1.6	2.7	3.2	
América del Norte	100.0	100.0	100.0	74.5	43.0	23.6	18.9	37.5	43.4	6.0	18.0	31.1	0.6	1.5	1.9
Estados Unidos	100.0	100.0	100.0	74.2	42.3	24.3	19.2	37.7	42.9	6.2	18.9	31.5	0.5	1.1	1.3
Europa Occidental	100.0	100.0	96.0	83.8	47.1	3.2	13.5	47.1		0.3	2.5	0.7	2.4	3.3	
Oceania	100.0	100.0	92.6	72.0	51.7	6.9	26.1	44.7					0.5	1.9	3.5
Asia	100.0	100.0	83.1	68.4	37.6	14.4	24.8	54.2		1.8	5.0	1.7	5.1	3.2	
Japón	100.0	100.0	92.4	83.2	36.5	4.4	6.1	58.4		0.2	1.4	3.1	10.4	4.7	
Demás países de Asia	100.0	100.0	73.7	57.0	39.6	24.6	39.0	50.2		3.0	8.4	0.2	0.9	1.8	
África	100.0	100.0	91.6	67.7	57.2	8.3	31.9	39.4			1.6	0.1	0.4	1.8	
Mundo	100.0	100.0	82.9	61.0	41.8	13.3	27.7	39.4		3.2	9.7	16.7	0.7	1.7	2.1

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

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

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

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

"Entre 1950 y 1975, América Latina fue la región del mundo en la cual la población creció más rápidamente. En sólo 25 años, ésta se duplicó, mientras que la población mundial creció menos de 60% y las de las regiones desarrolladas poco más del 30%. Por otro lado, la tasa de crecimiento de la población urbana (en ciudades de más de 20.000 habitantes), alcanzó a 5,2% anual en el período 1950-1975. En dicho período, el porcentaje de la población en centros urbanos pasa del 25,6 al 45% de la población." (En PREALC, *Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina*, 1980.)

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

<sup>7</sup> Véanse los trabajos sobre América Latina de C. Lessa, L. Martins, C. Furtado, H. Flores de la Peña, J. Ahumada, D. Ibarra, A. Pinto, R. Cibotti, J. Nun, J. Serra, M. C. Tavares, R. Cordera, P. Vuskovic, C. Tello, S. Lichtensztejn, A. Córdova, F. H. Cardoso y G. O'Donnell. Como antecedentes de carácter más general, véanse Gerschenkron (1962) y Hirschman (1968).

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

	1945	1960-1961	1969-1970
Argentina	22	25,2	25,2
Brasil	16	25,3	33,3
Colombia	15	11,2	17,3
Chile	17	29,3	34,6
México	1	16,7	21,9
Perú	14	15,9	18,9

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

aquellos cuyo crecimiento industrial es más lento que el promedio de la región.

Es evidente, sin embargo, que la integración masiva al proceso de modernización en países con un crecimiento elevado de la población, implica un esfuerzo inversionista adicional al requerido en condiciones de expansión demográfica limitada. En rigor, más relevante que la tasa global de crecimiento de la población es la que corresponde a las zonas urbanas, donde se concentra una proporción elevada de inversiones en infraestructura. En el cuadro 44 se observa que en América Latina la tasa de crecimiento de la población en ciudades mayores a un millón de habitantes, ha sido, en promedio anual para el período 1950-1978, del 6,3%. Por consiguiente, ése es el ritmo de crecimiento del desafío que implica proporcionar infraestructura a la población urbana. Para el período 1978-2000, se prevé una tasa de crecimiento que, no obstante ser menor, constituye un nivel aún elevado: 4,4%.

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

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

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

<sup>a</sup> Población rural según la definición nacional en los censos de cada país, la cual con frecuencia coincide con los 2.000 habitantes.

<sup>b</sup> Población en asentamientos de entre aproximadamente 2.000 y hasta 20.000 habitantes. Fuente: Estimaciones del CELADE.

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

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

Cuadro 45. Porcentajes de población urbana en América Latina y otras regiones (1950-1978)<sup>a</sup>

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

<sup>a</sup> En este caso, se entiende por población urbana la definida como tal por los respectivos censos nacionales. Fuente: Para América Latina, estimaciones del CELADE, basadas en censos nacionales. Total mundial y otras regiones: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Selected World Demographic Indicators by Countries, 1950-2000 (ESA/P/WP/55), 28 de mayo de 1975. Las cifras para 1978 se obtuvieron por interpolación entre las de 1975 y 1980.

<sup>8</sup> Una discusión y una crítica rigurosa y sugerente de las vinculaciones entre industrialización y autoritarismo aparece en Serra (1979).

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

País	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
<b>Total América Latina</b>	57,61	61,07	64,43	67,65	70,71	73,58	76,25
<b>Área Andina</b>	59,98	63,57	66,91	69,97	72,78	75,35	77,71
Bolivia	34,95	37,51	40,19	42,94	45,74	48,56	51,40
Colombia	59,24	63,60	67,64	71,34	74,75	77,92	80,81
Chile	75,18	78,30	81,11	83,59	85,77	87,71	89,41
Ecuador	39,52	41,91	44,32	46,73	49,17	51,65	54,14
Perú	58,04	61,84	65,47	68,90	72,11	75,13	77,92
Venezuela	72,01	75,62	78,85	81,71	84,23	86,48	88,47
<b>Área Atlántica:</b>	60,40	63,86	67,24	70,52	73,65	76,60	79,36
Argentina	78,84	80,67	82,67	84,51	86,19	87,74	89,14
Brasil	55,84	60,06	64,14	68,05	71,74	75,18	78,33
Paraguay	37,22	39,64	42,08	44,55	47,09	49,70	52,35
Uruguay	80,83	82,91	84,78	86,47	87,99	89,36	90,59
<b>Istmo Centroamericano</b>	38,19	41,06	43,97	46,84	49,83	52,91	55,83
Costa Rica	38,78	42,30	45,85	49,29	52,63	55,97	59,30
El Salvador	39,46	41,92	44,40	46,90	49,46	52,04	54,61
Guatemala	33,71	36,03	38,43	40,90	43,42	45,98	48,54
Honduras	33,24	36,63	40,20	43,91	47,75	51,57	55,28
Nicaragua	47,00	50,66	54,31	57,93	61,48	64,93	68,23
Panamá	47,76	51,06	54,42	57,76	61,00	64,08	67,02
<b>México y Repúblicas del Caribe</b>	55,01	58,69	62,81	66,81	69,13	72,26	75,17
Cuba	59,62	60,07	64,64	67,14	69,57	71,87	74,03
Haití	19,76	22,26	24,98	27,90	30,99	34,25	37,03
México	58,86	62,69	66,36	69,83	73,09	76,14	78,96
Rep. Dominicana		43,21	47,22	51,25	55,21	59,02	62,71

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

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

El panorama de la distribución del ingreso en diversos países latinoamericanos (véanse los cuadros 47 y 48) sería, entonces, mucho más el resultado de un proceso histórico caracterizado en sus orígenes por una fuerte concentración de la propiedad de los medios productivos, en el cual ha venido a insertarse en las últimas décadas un proceso de industrialización que ha levantado significativamente los ingresos de una parte de la población, habiendo evidenciado incapacidad para una integración plena del resto de la población. Es decir, en ausencia de esta industrialización, el panorama de equidad sólo habría sido más halagüeño en términos de la relación entre los extremos y, adicionalmente, el tramo que actualmente se caracteriza por tener ingresos medios, habría estado ubicado en una posición muy cercana a la base de la pirámide.

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

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

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

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

<sup>a</sup> Se refiere al último cuartil; <sup>b</sup> Composición del 45 % más pobre en el total de hogares; <sup>c</sup> Composición del 32 % más pobre de la población. Fuente: World Bank, "Balancing trickle down and basic needs strategies", World Bank Staff Working Paper, N° 335, junio de 1979, p. 6.

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

	Porcentajes del ingreso			Ingreso familiar promedio anual					
	Costa Rica 1961	El Salvador 1961	Guate- mala (1970)	Costa Rica (1971)	El Salvador 1961-1967	Guate- mala (1970)	Honduras 1967-1968		
20% más pobre	6,0	5,4	5,5	3,2	3,7	4,9	2,3	401,0	91,24
30% bajo la media	10,4	15,4	10,5	12,0	14,9	12,5	8,5	681,0	222,14
30% sobre la media	23,6	28,5	22,6	26,7	30,6	23,8	21,4	1 297,0	563,54
20% más rico	60,0	50,6	63,3	58,1	50,8	58,8	67,8	4 906,5	2 673,34
5% más alto	35,0	22,8	32,9	28,5	20,6	35,0	38,4	5 108,14	

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

### 3. Precariedad de la vocación industrial en América Latina

La expresión más clara de la precariedad del empresariado industrial nacional y de las otras fuerzas sociales que han contribuido a definir la política industrial en los países de América Latina es la presencia indiscriminada de empresas del exterior que ejercen el liderazgo en una amplia gama de sectores y, particularmente, en aquellos que definen el perfil de crecimiento industrial.<sup>9</sup>

La presencia de empresas extranjeras no es un fenómeno específico de América Latina; lo que es propio de la región es la magnitud de la presencia, la ineficiencia de las estructuras productivas que han configurado, la aceptación de su presencia en actividades carentes de toda complejidad tecnológica, en suma, el hecho de que su acción local refleja en mucho mayor medida la omisión normativa de los agentes internos, el conjunto de las fuerzas sociales que se reflejaban en la acción pública, que el espíritu de conquista de estas empresas cuyo comportamiento es reconocidamente microeconómico y prosaico.

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

Esta comprobación obviamente no resuelve el problema de la explicación de esta especificidad. Para enfrentar ese desafío habría que profundizar respecto a los orígenes históricos de las distintas formaciones sociales en América Latina y el papel desempeñado por los distintos agentes sociales y económicos en la constitución y desarrollo de los diferentes Estados nacionales.

La fragilidad de la vocación industrializadora se refiere específicamente al contenido y a la debilidad del "núcleo endógeno" de la industrialización latinoamericana. La prioridad del crecimiento de la producción industrial ha estado presente desde las décadas del 30 y el 40 en los distintos países de la región y los resultados logrados en cuanto a la magnitud y crecimiento de la producción industrial ya han sido señalados. La insuficiente presencia de la vocación industrial se refiere entonces, específicamente, a la ausencia de liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos.

En efecto, la ausencia o presencia marginal de las ET en actividades tan importantes como la banca y la construcción civil, al menos en los

<sup>9</sup> Como ilustración, véanse CEPAL (1981) y los trabajos sobre distintos casos nacionales y sectores industriales, de diversos autores, en Fajnzylber (ed. 1980).

países medianos y grandes de la región, y donde el interés de empresas extranjeras por participar en las mismas no debe suponerse inferior al manifestado en relación con el sector industrial, refleja la voluntad de las empresas nacionales y de los organismos representativos correspondientes, de reservarse para ellas esas privilegiadas actividades no expuestas a la competencia internacional.<sup>10</sup> Esta situación, que en América Latina se limita a las actividades de la construcción y de la banca, en otros países de industrialización tardía, también se aplica al sector industrial y tal vez el caso más notable en ese sentido es el del Japón, donde la presencia de las ET en el sector industrial es marginal.

¿Cómo explicar la presencia notoria y determinante de las ET en el caso de América Latina y su marginalidad en el caso del Japón? Frecuentemente se acepta como válida la imagen que la literatura "especializada" proporciona de las ET, al presentarlas como "ovnis" que aparecen en el firmamento después de la Segunda Guerra Mundial, respondiendo a designios ocultos orientados a la manipulación de las personas, el resto de las empresas y los gobiernos. Si se adopta, en cambio, una definición modesta y poco espectacular, que les otorga simplemente el carácter de empresas líderes de las economías capitalistas avanzadas, deberá concluirse que su presencia notoria en América Latina y su casi ausencia en el caso del Japón, no es sino la expresión de una asimetría en la gravitación de los respectivos agentes internos. Es evidente que el mercado de 100 millones del Japón de la posguerra resultaba atractivo para estas empresas, pero allí enfrentaron la oposición de un sector empresarial nacional articulado a un Estado cuyo proyecto de largo plazo implicaba reservar el mercado interno para la expansión y aprendizaje de una industria que deseaba alcanzar un grado de excelencia que le permitiría penetrar y consolidar posiciones en los mercados internacionales.

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

En consecuencia, la especificidad de la industrialización en América Latina radica no sólo en el carácter imitativo de un patrón de consumo difundido por las ET, fenómeno cuyo carácter "cósmico" parece a estas alturas evidente, sino, lo que tal vez sea más importante, en la incapacidad del sector empresarial nacional para articular una estrategia industrial funcional a las carencias y generosas potencialidades, en el ámbito de los recursos naturales, de los países de la región.<sup>11</sup> Al desta-

<sup>10</sup> Véase una estimulante discusión sobre el tema en Lessa y Dain (1980). Sobre la actividad de los principales grupos de capital privado nacional, véase Jacobs (1981).

<sup>11</sup> R. Prebisch ha señalado que el consumo imitativo constituye un rasgo central

car el "consumo imitativo", algunos autores hacen abstracción de un elemento donde efectivamente América Latina parece presentar un elevado grado de especificidad: la estructura productiva con que se satisface el mencionado patrón de consumo. En efecto, es un hecho indudable que el patrón de consumo "occidental" penetró, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en países como el Japón y Corea, lo que sin embargo no se tradujo por un trasplante masivo de empresas occidentales para producir dichos bienes. La existencia de burguesías nacionales poderosas, con proyectos nacionales definidos, unida a una diversidad de otros factores histórico-culturales conocidos, permitió compatibilizar el patrón imitativo de consumo con una estructura productiva cuyo centro de gravedad estaba en grupos nacionales capaces de competir internacionalmente e, inclusive, en aquellos mercados donde esos bienes se habían originado. La creciente eficiencia de esas estructuras productivas, rigurosamente protegidas durante varios años, permitió disminuir costos y ampliar drásticamente el mercado interno para esos bienes "imitados".

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

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

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

De lo anterior se desprende que la responsabilidad central por el comportamiento y los efectos económicos que genera esta presencia indiscriminada de las ET en América Latina es eminentemente interna; si la protección ha servido para amparar masivamente la ineficiencia de empresas a las que difícilmente podrían aplicarse los criterios de "infant industry" ha sido fundamentalmente por la relativamente

del desarrollo latinoamericano. Sobre el papel de la burguesía nacional en América Latina, véanse los trabajos de F.H. Cardoso, E. Faletto, J. Nun, R. Cinta, A. Pinto, C. Furtado y A.O. Hirschman. Sobre la responsabilidad interna en lo referente a la presencia de las ET, véase Fajnzylber y Martínez Tarragó (1976, p. 372).

frágil vocación industrializadora de la cúpula dirigente, cuya constitución y composición ha variado según los países y periodos, pero que ha incluido, como tendencia general, con una ponderación no despreciable, al sector empresarial.

La actuación de las ET en este contexto en que los actores internos, que deberían haber desempeñado una función decisiva en la función normativa, hubiesen optado por el otorgamiento de grados de libertad prácticamente ilimitados, condujo a que los resultados económicos de la industrialización fuesen, en varios aspectos, de signo contrario a los observados en los países de origen de esas empresas, no obstante las similitudes formales antes señaladas. En efecto, esto se aplica, como se verá más adelante, tanto a las consecuencias de la industrialización en el sector externo, en la innovación tecnológica, en la estructura productiva, en el precario desarrollo de la industria de bienes de capital e, inclusive, en las relaciones entre la industria y la agricultura. Así, la desproporción en el peso relativo entre los agentes externos e internos, contribuyó entonces a generar una fuerte asimetría entre los efectos que esas empresas generan en sus países de origen y los que se observan en América Latina.

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

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

#### 4. Proteccionismo para el "aprendizaje" y proteccionismo "frívolo"

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

efecto, la distinción frecuente entre importaciones "sustitutas" y "complementarias" pierde significado en el caso del Japón, ya que las importaciones "sustitutas" son estrictamente marginales. En el periodo de auge, el Japón importa casi exclusivamente lo que no puede o no desea producir en ese momento. Es revelador el hecho de que en los modelos econométricos diseñados para analizar la evolución económica de la posguerra en el Japón no se haya considerado la influencia de los precios relativos sobre el volumen de importaciones.<sup>12</sup>

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

"El MITI decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción resultarían en extremo inapropiadas para el Japón. Se trataba de industrias como la del acero, refinamiento de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, éstas son precisamente las industrias donde la elasticidad de demanda del ingreso es mayor, el proceso tecnológico más rápido y la productividad de mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar al de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras; para bien o para mal, el Japón tenía que tener industria química e industria pesada. Según Napoleón y Clausewitz, el secreto de una estrategia exitosa está en concentrar el poder de lucha en los frentes clave de batalla; afortunadamente, la buena suerte y sabiduría que el Japón adquirió por necesidad, le ha hecho posible concentrar sus limitados recursos de capital en industrias estratégicas".<sup>13</sup>

Este sería un proteccionismo para el "aprendizaje".

En América Latina, en cambio, la protección amparaba una reproducción indiscriminada pero a escala pequeña, de la industria de los

<sup>12</sup> Sautter (1978).

<sup>13</sup> OCDE (1972), citado en Singh (1979).

países avanzados, trunca en su componente de bienes de capital, liderada por empresas cuya perspectiva a largo plazo era ajena a las condiciones locales y cuya innovación no sólo se efectuaba principalmente en los países de origen sino que, además, era estrictamente funcional a sus requerimientos. Este sería un proteccionismo "frívolo"

Retrocediendo en la historia se verifica que:

"Los países que alcanzaron su industrialización a fines del siglo XIX, crecieron, con mucha frecuencia, a la sombra de barreras arancelarias protectoras y, al mismo tiempo, desplegaron vigorosos esfuerzos para exportar, amenazando la situación dominante que tenían los países ya industrializados en numerosos e importantes mercados."<sup>14</sup>

Es evidente entonces que, siendo la protección del mercado interno un elemento común a ambas estrategias, difícilmente podría atribuirse un carácter definitorio de los resultados generados por la industrialización en cada caso. A pesar de compartir un nivel elevado de protección, ambas estrategias difieren sustancialmente en cuanto al contenido de la industrialización, a los agentes que lideran ambos procesos y a la perspectiva de selectividad y temporalidad que define a cada una de ellas.

Ante la creciente insatisfacción de los resultados de la industrialización, se ha difundido en ciertos círculos de América Latina la idea de que la protección tendría una cuota decisiva de responsabilidad en la explicación de la ineficiencia industrial. La experiencia del Japón deja en evidencia la necesidad de calificar esa apreciación. La debilidad de la industrialización en América Latina radica en un conjunto complejo de factores. La protección elevada e indiscriminada, así como la presencia masiva de ET es, mucho más, una expresión de la debilidad del sector empresarial nacional, que la causa original de la evidente ineficiencia que caracteriza al sector. Esto significa que no basta eliminar la protección para que surja la eficiencia. Si se acepta la hipótesis de la objetiva debilidad del sector empresarial nacional, la apertura pura y simple puede traducirse en el retorno a una situación en que las empresas nacionales se ocupen de actividades no expuestas al comercio internacional: comercio, finanzas, construcción civil, y las exportaciones se concentren en los recursos naturales que, con algún grado de elaboración, podrán aparecer en las clasificaciones como "exportación de manufacturas". Ese ha sido, caricaturizando, el modelo de los países pequeños de Centroamérica con anterioridad a 1940. Los resultados no son alentadores. En el caso de los países europeos pequeños —como Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia— en que se observa una especialización en torno a ciertos recursos naturales, la mantención de una ventaja comparativa dinámica ha provenido del esfuerzo de innovación tecnológica asociado a la extracción, procesamiento, transporte, empaque y distribución de esos productos. Es decir, de una industrialización selectiva e integrada en un esfuerzo de articula-

<sup>14</sup> Hirschman (1968).

ción entre el sector público y el sector privado y donde la capacitación técnica y la investigación y desarrollo han jugado un papel central.

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

##### 5. Rezago de los bienes de capital en América Latina

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

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

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

En consecuencia, el componente de bienes de consumo duraderos en la producción de la industria metalmeccánica de América Latina es

significativamente mayor que en los países avanzados, y esto es importante a los efectos de la comparación agregada de las respectivas familias de productos metalmeccánicos.<sup>15</sup>

Concentrando ahora la atención en los bienes de capital propiamente dichos, producidos en América Latina, se observa que, en términos generales, presentan menor complejidad tecnológica que los bienes de capital que se importan, que corresponden en general a los tamaños menores de las respectivas familias de productos y que suelen presentar un grado de integración, al menos en el caso de México, muy bajo. Aun en el caso del Brasil, que es donde la industria de bienes de capital ha logrado los avances más significativos en cuanto a la gama, tamaño y complejidad de los productos, existe consenso de que el contenido tecnológico de los bienes de capital producidos es limitado y, lo que es más importante, que el componente nacional en el campo tecnológico es, por ahora, muy reducido.<sup>16</sup>

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

Es revelador, en este sentido, el grado de liderazgo que han alcanzado las firmas extranjeras en este sector en el Brasil.<sup>18</sup>

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

<sup>15</sup> ONUDI/ICIS (1979, Cuadros 5 y 6); NAFINSA/ONUFI (1977, Cap. III).

<sup>16</sup> Para el caso de Brasil, véanse Tavares (1980); Bonelli y Façanha (1977); Castelo Branco (1977); Erbert, Araujo, Alver, Reis y Redinger (s/f); IPEA (1974).

<sup>17</sup> Véase el Capítulo V.

<sup>18</sup> En los subsectores de máquinas de oficina, generadores y transformadores, conductores eléctricos, equipos de comunicación, accesorios para tractores, equipos de movimiento de tierra, turbinas y transmisiones, las cuatro mayores empresas son extranjeras. En otros dos subsectores —tractores y calderas— tres de las cuatro mayores empresas son extranjeras. No hay ningún subsector de bienes de capital en que las cuatro empresas líderes sean nacionales. Véase Bonelli y Façanha (1977, Cuadro 8, p. 32).

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

A este hecho básico se agregan los siguientes elementos, que se refieren tanto a los usuarios, es decir a la demanda, como a los oferentes potenciales de la industria de bienes de capital. Desde el punto de vista de los usuarios, es útil distinguir entre la situación de las empresas públicas, las filiales de ET y las empresas privadas nacionales.<sup>20</sup>

Para las empresas públicas, la restricción fundamental que ha inhibido la adquisición local de bienes de capital es la financiera. Se comprueba en diversos países de América Latina que las empresas descentralizadas del sector público presentan un déficit en la cuenta de capital, que tiene que ver con el rasgo, también estructural, de que la política de precios de las empresas públicas está destinada precisamente a subsidiar la adquisición de los bienes y servicios que ellas producen. Este desfinanciamiento en la cuenta de capital se neutraliza con el acceso al financiamiento internacional que, como se sabe, está asociado a la importación de bienes de capital. En consecuencia, en el comportamiento del sector público hay un componente estructural y financiero que ha limitado las posibilidades de desempeñar un papel dinámico en la promoción de bienes de capital producidos localmente. Este hecho marca una diferencia fundamental con el papel que las

<sup>19</sup> NAFINSA-CEPAL (1975).

<sup>20</sup> Se ha estimado que el 32 % de la demanda de bienes de capital importados en el Brasil son adquiridos por empresas estatales; el 43 % por empresas extranjeras y el 25 % por empresas privadas nacionales. Véase Bonnell y Façanha (1977, p. 53). En México, la estructura es la siguiente: empresas públicas, 34 %; empresas extranjeras, 36 % y empresas nacionales, 22 % (el 8 % restante no tiene destino identificado). Véase NAFINSA/ONUDI (1977, p. 291).

empresas públicas han desempeñado en el desarrollo de esta industria en los países desarrollados, donde se ha generado un esquema de colaboración estrecha tanto en el ámbito comercial como tecnológico entre las empresas públicas usuarias y los productores nacionales, tendencia asociada, en algunos casos, a factores de interés nacional. Este ha sido el caso, entre otros, de los sectores de energía, comunicaciones, transporte y armamento. En consecuencia, parte del desarrollo de esta industria ha girado en torno a este pivote central que era la articulación entre los usuarios públicos y las más grandes empresas privadas nacionales de esos países.

Las filiales de ET, que como se ha visto representan una categoría importante de usuarios, tienen una política de adquisición de maquinaria y equipo que es parte de la política global de la empresa a nivel internacional. En determinados casos, los equipos y maquinaria que se utilizan han sido especialmente diseñados para esas empresas y están patentados por la empresa usuaria. Esto se observa con alguna frecuencia en los sectores automotor, de alimentos y farmacéutico.

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

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

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

En la medida en que se comenzaban a cerrar determinados mercados por elevación del nivel de protección o porque algunas de las em-

presas pertenecientes a las estructuras oligopólicas vigentes en varios subsectores de la industria de bienes de capital, se instalaban localmente (aprovechando sus instalaciones de mantenimiento o reparación imprescindibles en este sector), se materializaba el comportamiento imitativo característico de estas estructuras de mercado y el resto de los miembros de la estructura oligopólica buscaban instalarse localmente pero evitando, en la medida de lo posible, que se afectaran sustancialmente las corrientes estables de exportación, lo cual se lograba sobre la base de producir localmente los tamaños o equipos más simples y además con un grado de integración relativamente bajo. Para el fabricante extranjero, la opción de fabricar localmente sólo adquiría sentido a partir del momento en que corría el riesgo de perder ese mercado.

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

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

El patrón de industrialización seguido y los factores estructurales e institucionales mencionados, que inducían a canalizar la demanda potencial hacia el exterior y que desalentaban a los oferentes potenciales de la producción local, constituyen un conjunto de factores de envergadura que contribuyen a explicar el frágil desarrollo de este sector en

América Latina. De estas consideraciones emerge la conclusión de que el desarrollo de la industria de bienes de capital, lejos de ser una tarea trivial susceptible de lograrse por la mera dictación de normas legales específicas, implica introducir algunas modificaciones significativas en el patrón de industrialización de los países de la región. Es ilustrativo de lo anterior observar el incremento del coeficiente de importación de bienes de capital en el período de auge en Brasil y México, en circunstancias en que la política oficial otorgaba una elevada prioridad al desarrollo de este sector.<sup>21</sup>

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

## 6. Asimetrías en el liderazgo industrial en América Latina y en países avanzados

La presencia de las ET en la estructura industrial de los países de América Latina se encuentra, al igual que en el país de origen, en sectores de estructura oligopólica y, dentro de éstos, desempeñan un papel de empresas líderes. En consecuencia, en estos aspectos —liderazgo y presencia de estructuras oligopólicas— la similitud formal es absoluta. Sin embargo, al profundizar en las implicaciones de esta situación, surgen diferencias esenciales respecto a lo observado en el país de origen.

### *Eficiencia de la estructura productiva*

Un primer elemento se refiere a la "eficiencia" de la estructura productiva que surge en los sectores oligopólicos liderados por las ET. Las elevadas "barreras a la entrada" que caracterizan a estos sectores en los países de origen conducen, por una parte, a la posibilidad de que las empresas que integran esa estructura estén en condiciones de aprovechar plenamente las economías de escala de crecimiento, tecnológicas, financieras y de investigación y desarrollo. Por otra, estas elevadas barreras crean condiciones favorables para la obtención de

<sup>21</sup> Entre 1965 y 1975, el coeficiente de importación de bienes de capital se incrementó del 16 al 31%. En México, durante el período de rápido crecimiento, dicho coeficiente se incrementó del 25% (en 1970 - 76) al 31% (en 1980). Sobre los efectos de la liberalización del comercio exterior en México, véase Schatan (1981).

tasas de rentabilidad más altas que en los sectores competitivos, lo que favorece al proceso de concentración. El primer interrogante que merece ser analizado se refiere a la validez del concepto de "barreras a la entrada" como factor explicativo de las estructuras de mercado que se generan en la industria de América Latina.

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

En la determinación del grado real de concentración en la industria en América Latina, que es un tema que está comenzando a ser abordado empíricamente en forma sistemática, parecen influir factores que en algunos casos podrían modificar la conclusión antes mencionada. Estos factores explicarían la aparición, en determinados sectores de la industria de América Latina, de estructuras de mercado menos concentradas, lo que no implica necesariamente que sean más competitivas (en la acepción tradicional de competencia vía precios), que en los países desarrollados.<sup>23</sup>

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

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

<sup>22</sup> Merhav (1969).

<sup>23</sup> Véanse los trabajos sobre distintos casos nacionales y sectores industriales, de diversos sectores, en Fajnzylber (ed. 1980). Véase también Connor y Mueller [s. f].

<sup>24</sup> *Economic Journal* (1972).

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

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

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

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

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

Se llega entonces a una situación paradójica, ya que en mercados reducidos actúa un número mayor de firmas que en los mercados de origen de las ET. En efecto, las empresas europeas y japonesas, aunque compiten con las norteamericanas en el mercado internacional, enfrentan efectivamente elevadas "barreras a la entrada" para estable-

<sup>25</sup> Bain (1972a); Bain (1972b); Bain (1972c).

<sup>26</sup> Sylos Labini (1962); Modigliani (1958).

cerse en el mercado de los Estados Unidos. Lo mismo ocurre con las ET de otros países que desean establecerse en el Japón y en ciertos sectores en los países europeos.<sup>27</sup> En los países de origen, expuestos a la competencia internacional, las "barreras a la entrada" limitan realmente el número de empresas que pueden establecerse en el mercado. Por las razones señaladas, esto no ocurre necesariamente en América Latina.

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

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

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

Sin embargo, cuando las empresas que desean penetrar en esos mercados son nacionales, las "barreras a la entrada" tienen más significación que la que se les otorga en la teoría para explicar la posibilidad de incorporación al mercado de nuevas empresas.<sup>28</sup> Es decir, las "barreras a la entrada" prácticamente no existen para las nuevas filiales de ET en esos sectores, pero se transforman en un muro difícilmente franqueable cuando las empresas que aspiran a entrar a los sectores en que predominan las ET son empresas nacionales privadas. Las empresas estatales pueden superar esas barreras por decisión administrativa que se ve facilitada en aquellos casos en que se plantea la asociación con alguna ET establecida o que se desea incorporar al mercado.

<sup>27</sup> En el caso del Japón, la barrera más importante a la entrada ha sido la política gubernamental.

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

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

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

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

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

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

En suma, una de las virtudes importantes que se asocian a las estructuras oligopólicas, que es la de posibilitar el pleno aprovechamiento

<sup>29</sup> Katz (1980); de Maria y Campos (1980); Domike (1980); Jenkins (1980); Newfarmer (1980).

<sup>30</sup> Almeida Guimaraes (1980).

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

#### *Diferenciación de productos, innovación tecnológica y distribución del ingreso*

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

#### *Cambios en el patrón de consumo*

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

La opción de "congelar" el tipo de bienes ampliando las escalas de producción no sólo atentaría contra la aspiración de los grupos urbanos en el sentido de reproducir los patrones de consumo de los países desarrollados, sino que también afectaría la modalidad básica de

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

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

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

Al transplantarse esta modalidad de competencia basada en la diferenciación de productos a países como los de América Latina, surge una segunda diferencia importante respecto a la situación en el país de origen que se refiere a las implicaciones "creadoras" que lleva aparejadas la incorporación de nuevos productos y la diferenciación de los existentes. En efecto, cuando este proceso se desarrolla en los países avanzados, la "destrucción" de los bienes existentes y los correspondientes efectos sobre el uso de recursos productivos se ven neutralizados por la "creación" de nuevos bienes, diseños, técnicas de producción, equipos e, incluso, mecanismos de promoción comercial, actividades todas que contribuyen a mantener el dinamismo del apa-

<sup>31</sup> Wells (1977); Lustig (1979).

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

rato productor de bienes y servicios. Es decir, se desarrolla plenamente el proceso de "destrucción creadora" descrito por Shumpeter. Las filiales de estas corporaciones establecidas en América Latina también incorporan nuevos productos, procesos, equipos, técnica publicitaria; pero la diferencia radica, obviamente, en el hecho de que, con escasas excepciones, que no necesariamente se refieren a la publicidad, la fase "creadora" de estas actividades no se realiza localmente.<sup>33</sup>

Además de las evidentes repercusiones que lo anterior tiene sobre el patrón cultural, esta escasa ponderación de la fase "creadora" se proyecta sobre el plano de la utilización de los insumos locales y de la innovación tecnológica. En efecto, una parte del proceso de innovación en los productos o en los procesos de fabricación está vinculada a la búsqueda permanente, por parte de las empresas en los países de origen, de seleccionar aquella composición de insumos que minimice sus costos de producción. Ahora bien, la dotación de recursos naturales y la disponibilidad de materias primas en los países de origen no necesariamente coinciden con las de aquellos países a los que posteriormente se transfieren estos productos, lo que puede conducir a situaciones en que los nuevos productos que las filiales introducen al mercado disminuyan la utilización de materias primas locales e incrementen la importación de aquellas materias primas de que carece el país, todo lo cual se refleja, como se verá más adelante, en el fuerte déficit externo que caracteriza la industrialización de la región.

Lo anterior se vincula al problema más general de la innovación tecnológica. Es conocido el hecho de que las empresas líderes de las estructuras oligopólicas en los países de origen desempeñan un papel fundamental en el proceso de innovación tecnológica. Más aún, esta potencialidad de innovación tecnológica es uno de los factores con los que se argumenta en favor del establecimiento de estas empresas en los países de América Latina.

En realidad, lo que ocurre es que las estructuras oligopólicas efectivamente se transfieren a los países receptores, aunque, como se vio anteriormente, a un nivel inferior de eficiencia, las tasas elevadas de rentabilidad también se reproducen localmente, pero lo que no aparece es el proceso de innovación tecnológica generado localmente. Esta omisión no impide que parte de las utilidades generadas localmente se destine a la amortización de los gastos que se efectuaron en el país de origen, en las actividades de innovación tecnológica.

En suma, mientras que en los países de origen las empresas líderes de las estructuras oligopólicas generan el proceso de innovación tecnológica, en América Latina las empresas líderes de las estructuras oligopólicas locales, subsidiarias de las primeras, utilizan —y con ello amortizan— los gastos de investigación en que se incurrió algunos años antes en el respectivo país de origen.

Hasta ahora se ha señalado que, no obstante la similitud formal re-

ferente al hecho de que las ET desempeñan el papel de líderes en estructuras oligopólicas tanto en el país de origen como en los países receptores, existen diferencias fundamentales en lo que se refiere a su "eficiencia", al carácter de la modalidad de competencia basada en la diferenciación de producto, a las implicaciones que esta última tiene sobre la estructura del consumo, a la distribución del ingreso y, por último, al contraste fundamental en el proceso de innovación tecnológica y sus repercusiones sobre la política de transferencia de tecnología.

#### *"Destrucción creadora" y desnacionalización*

De acuerdo con las diferencias apuntadas, en el proceso de "destrucción creadora" que las ET lideran en los países de América Latina, el componente de "creación" pareciera tener una ponderación sustancialmente menor que en los países de origen. Ahora bien, estas debilidades no inhiben la capacidad de las filiales para influir sobre la orientación de la expansión industrial. Esto se evidencia en el mayor crecimiento que experimentan los sectores en que ellas predominan y, simultáneamente, en el desplazamiento de que son objeto las empresas nacionales en los distintos sectores. Este desplazamiento se produce tanto por el mayor crecimiento relativo de las filiales como por la intensificación del recurso de compra de las empresas nacionales. Este proceso es similar al que tiene lugar en los países de origen, donde también las ET van adquiriendo una importancia relativa creciente en la actividad productiva.

Es un proceso de concentración al que puede también denominarse de "transnacionalización". Sin embargo, hasta ahí llega la semejanza. En efecto, al analizar las repercusiones de este proceso de concentración con "transnacionalización", surgen diferencias fundamentales.

En los países receptores, este proceso de concentración implica simultáneamente el de "desnacionalización" de la actividad productiva, lo que evidentemente no ocurre en el país de origen. Esta "desnacionalización" tiene una doble dimensión: las empresas nacionales crecen menos que las ET que producen bienes similares, pero además la producción de los bienes que se generan en los sectores "nacionales" se expanden más lentamente que la de aquellos que provienen de los sectores típicamente transnacionales. Probablemente, un fenómeno similar tiene lugar en los países de origen, pero la diferencia radica en que esta modificación en la estructura productiva y en el patrón de consumo, además de ser endógena, modifica la posición relativa de los distintos agentes económicos nacionales, mientras que en los países receptores provoca un desplazamiento de poder desde agentes económicos nacionales hacia agentes económicos cuya propiedad y dirección están en el exterior y que además aparecen con algún grado de articulación con sus respectivos gobiernos.

Más allá de las repercusiones estrictamente políticas que esto genera, hay efectos de carácter económico. En el país de origen, las empresas que lideran este proceso de concentración son al mismo tiempo

<sup>33</sup> Katz (1980); de María y Campos (1980); Domike (1980); Jenkins (1980); Newfarmer (1980); Helleiner (1980).

factor determinante en el proceso de innovación tecnológica y representan el núcleo de mayor eficiencia productiva, lo cual se manifiesta en que sus vinculaciones comerciales con el exterior tienen saldos positivos, producen bienes de consumo masivo que configuran el patrón de consumo de una proporción mayoritaria de la población y se vinculan en su expansión a un sistema financiero nacional al cual apoyan y del cual se nutren. Cuando el crecimiento del mercado interno o las condiciones del mercado externo lo aconsejan, se expande internacionalmente, garantizando el mercado de su tecnología, de los bienes de capital, de las materias primas, sin que esto altere el hecho básico de que la política y la propiedad de los activos permanecen localizadas en el país de origen.

#### *Las modificaciones en la estructura productiva y el problema del empleo*

Con frecuencia se sostiene que un factor determinante en la explicación del desempleo proviene de la utilización de técnicas intensivas en capital. Considerando que las ET utilizan técnicas más intensivas en capital que las empresas nacionales, se llegaría a la conclusión de que estas empresas desempeñan un papel negativo en lo que se refiere al empleo.

Si en lugar de considerar en términos estáticos el problema de la relación capital-trabajo, se analiza simultáneamente su evolución en el tiempo, el ritmo de crecimiento de los sectores, la estructura de los mercados y los distintos tipos de bienes, se llega a la conclusión de que el problema no reside en que las ET contribuyan menos que las nacionales al crecimiento del empleo sino en el hecho de que el modelo de industrialización que ellas lideran incluye factores estructurales que atentan contra el crecimiento del empleo.

En efecto, los sectores liderados por las transnacionales, no obstante presentar una relación capital-trabajo más elevada, por el hecho de expandirse más rápidamente pueden contribuir en mayor medida al crecimiento del empleo que los sectores liderados por empresas nacionales. Al factor tasa de crecimiento se suma el hecho de que la relación capital-trabajo se incrementa más rápidamente en los sectores liderados por empresas nacionales que en los sectores liderados por ET. Esto se explicaría, primero, por el hecho de que el nivel inicial de la relación capital-trabajo es más bajo en los sectores nacionales y, segundo, por la estructura respectiva de los mercados. En el caso de los "nacionales" se presentan preferentemente estructuras competitivas que inducen precisamente a buscar en la "modernización" un mecanismo para enfrentar la competencia de las ET.

El mayor dinamismo de las ET implica la desnacionalización de la industria, y la modernización de las empresas nacionales constituye un expediente al que estas últimas recurren precisamente para limitar la magnitud de la desnacionalización.

Con esta perspectiva, buscar la solución al problema del empleo so-

bre la base de inducir la utilización de técnicas más intensivas en mano de obra en la industria aparece como una aspiración que requiere diversas calificaciones. Las ET utilizan las técnicas que conocen y que además buscan amortizar por medio de la expansión de sus filiales. Son las técnicas que les permiten obtener las tasas de rentabilidad necesarias para alcanzar los objetivos de expansión e incremento de su participación en el mercado. Las empresas nacionales, por su parte, modernizan sus instalaciones con vistas a elevar su competitividad respecto a las ET. Limitar este proceso implica deteriorar aún más su posición relativa y acelerar la desnacionalización. Las técnicas que se utilizan se definen básicamente en el momento en que se selecciona el tipo de bienes que se desea producir. La decisión respecto a las opciones tecnológicas disponibles, por demás restringidas, se efectúa sobre la base de los criterios de racionalidad microeconómica. En el caso de las firmas nacionales, esos criterios conducen a seleccionar técnicas similares a las empleadas por las empresas que encabezan y orientan la expansión industrial. Siendo en general las ET quienes desempeñan esa función y asumen la responsabilidad de seleccionar e introducir los nuevos productos, puede concluirse que el perfil tecnológico tenderá a responder mucho más a sus objetivos de crecimiento y diversificación industrial que a la preocupación de carácter macroeconómico de garantizar la expansión del empleo a largo plazo.

En la medida en que exista un elevado grado de dinamismo, ambos objetivos son compatibles y serán precisamente las ET las que generarán los mayores incrementos de ocupación, aun utilizando técnicas cada vez más intensivas de capital. Resolver el problema del empleo sobre la base de inducir un mayor crecimiento de las firmas o sectores que utilizan técnicas poco intensivas en capital implica alterar el patrón actual de industrialización.

En efecto, si los recursos de capital necesarios para incrementar la ocupación en las empresas y sectores "modernos" se reasignaron hacia los sectores y empresas tradicionales y suponiendo, además, que éstos mantuviesen ese carácter tradicional, el crecimiento del empleo sería mucho mayor, pero eso implicaría haber adoptado previamente la opción de modificar la estructura productiva y por consiguiente el patrón de consumo y de distribución del ingreso actualmente vigente y, adicionalmente, congelar esos sectores en su condición tecnológica presente. Pretender que en el actual modelo se expandan más rápidamente las empresas y sectores "tradicionales" y, simultáneamente, que las empresas y sectores "modernos" utilicen en lo sucesivo técnicas más intensivas en mano de obra supondría un funcionamiento interno diferente del modelo actual, una alteración en sus vinculaciones con el exterior y un cambio en las tendencias que caracterizan el funcionamiento de los sistemas económicos de los cuales provienen las empresas que han encabezado la industrialización.

El análisis anterior no invalida los esfuerzos tendientes a elevar la contribución del sector industrial a la generación de empleo, pero permite identificar las rigideces que emanan del patrón actual de indus-

trialización, del liderazgo que en él ejercen las ET y de las tendencias que caracterizan al mercado internacional de bienes de capital.

#### *Dinamismo de las ET, asignación de recursos y vinculación con el exterior*

Las empresas y sectores en que predominan las transnacionales, por su mayor dinamismo, respaldo externo y tasas de rentabilidad más altas, tienen un atractivo mayor desde el punto de vista del sistema financiero privado. Esto favorece una canalización creciente de las fuentes locales de financiamiento hacia estas empresas y sectores líderes, y explican además el hecho de que una proporción creciente del financiamiento de estas empresas provenga de fuentes locales.<sup>34</sup>

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los países de origen, lo anterior no conduce a la creación de un núcleo nacional articulado productivo-financiero con capacidad para instrumentar una asignación de recursos coherente con las necesidades y posibilidades de expansión a nivel nacional e internacional. La funcionalidad creciente de la expansión de la banca privada nacional respecto a los requerimientos de las filiales no impide que la vinculación financiera central de estas últimas se establezca con el sistema financiero con el que se articulan las matrices respectivas, que corresponde al del país de origen y al internacional.

El sector público, por su parte, no puede menos que constatar que estas empresas y sectores contribuyen a determinar el ritmo de expansión de la actividad económica. Por consiguiente, en la medida en que sus objetivos de política de crecimiento goce de una ponderación elevada, el comportamiento coherente del Estado consistirá en canalizar los recursos necesarios en infraestructura y servicios requeridos para sostener la expansión de estos sectores líderes. Es decir, el "estilo de crecimiento" inspirado en alguna medida por el liderazgo ejercido por estas empresas, contribuiría a determinar, a lo menos parcialmente, la estructura de la inversión pública.<sup>35</sup>

Dada la limitación en los recursos del Estado, el elevado costo de esta infraestructura y la creciente hegemonía política de los sectores urbanos, es altamente probable que esa estructura de la inversión pública relegue a un segundo plano a los rubros agrícolas que disponen de menor apoyo político interno: los alimentos básicos de consumo interno. Esto se traducirá en una insuficiencia en la oferta agrícola de esos rubros, que tenderá a ejercer, por una parte, presiones de tipo inflacionario interno y, por otra, disminuirá la exportación y estimulará la importación de esos productos agrícolas. Los aspectos vinculados a

<sup>34</sup> Véanse los estudios de casos nacionales incluidos en Fajnzylber (ed. 1980). Sobre el tema de empresas transnacionales y empleo, véanse Somavía, Trajtenberg y Valdés (1979); Vaitos (1980) y Trajtenberg (1978).

<sup>35</sup> Sourrouille (1980); De Oliveira y Travolo (1979); Fernández-Baca, González Vigil y Portocarrero (1979); Lifschitz (1979); Sarli (1979).

la relación industria-agricultura se discuten, esquemáticamente, más adelante.

Lo anterior, unido a un estilo de industrialización en que las empresas líderes presentan los coeficientes de importación más elevados y un comportamiento en relación con el mercado internacional que no difiere del de las empresas tradicionales, generará un déficit comercial creciente que se verá amplificado, en la cuenta corriente, por las remesas de dividendos, intereses y regalías. En el caso de aquellos países cuyos ingresos de exportación provienen básicamente del sector minero o petrolero, se tendrán, por un cierto período, posibilidades de compensar el déficit industrial y erosión del superávit agrícola.

La expresión más evidente de esta vinculación entre el patrón industrial y la inversión pública la constituye el sector automotor: infraestructura urbana, subsidio de combustible (importado en la mayor parte de los países de la región), desarrollo de la especulación inmobiliaria asociada al crecimiento irracional de las grandes ciudades, fuerte incidencia negativa en el sector externo, acumulación de tensiones sociales asociadas a la insuficiencia del servicio de transporte colectivo, vivienda y otros servicios sociales que compiten, en términos de inversión, con la crecientemente costosa infraestructura necesaria para la expansión de este sector. Que en una ciudad como Los Angeles, con un ingreso por habitante de los más altos de los Estados Unidos, donde prácticamente todos los hogares tienen al menos un automóvil, el hecho de que el 60 % del espacio físico de la ciudad corresponda a autopistas, calles y estacionamientos, resulta comprensible, aunque sea estética y ecológicamente discutible como "calidad de vida". Sin embargo, cuando este "síndrome de Los Angeles" se reproduce en ciudades con un grado elevado de marginalidad y donde los hogares que poseen vehículo constituyen no más de un 20 % del total, lo menos que puede plantearse como reacción es la necesidad de reflexionar, serena y profundamente, respecto al significado de este patrón industrial.

El déficit externo generado por este patrón industrial y el deterioro agrícola en los rubros de alimentación básica para el consumo interno, que lo acompaña, plantea la necesidad de recurrir, en proporción creciente, al endeudamiento externo y a la inversión directa del exterior, que en el corto plazo contribuye a neutralizar el déficit, pero que, a menos que se canalice en una dirección que altere sustancialmente la dinámica interna antes descrita, a largo plazo sólo logrará postergar y amplificar la magnitud del problema.

En este plano, las ET desempeñan en América Latina un papel que no tienen en el caso de los países de origen. En efecto, la posibilidad de obtener financiamiento externo y de que se incremente la inversión directa, no es independiente del tratamiento que el Estado otorga a las ET ya establecidas. En consecuencia, cuando las ET se aproximan al gobierno de un país de la región, traen consigo los argumentos convencionales de la tecnología, creación de empleo, mercado internacional, pero además lo que bajo ciertas circunstancias puede ser de-

terminante: el hecho de que una acogida favorable a las ET "legítima", desde el punto de vista de los gobiernos de origen y de los mecanismos financieros internacionales, la política económica del gobierno receptor.

Parecería que durante un cierto intervalo de tiempo este proceso se desarrolla en forma lineal: se incrementa la presencia de las ET, se acentúa el déficit externo y se expande la deuda externa. Cuando la presencia de las ET adquiere una magnitud considerable, este problema macroeconómico del déficit externo se transforma en un motivo de preocupación microeconómico para ellas, en la medida en que los gobiernos pueden adoptar algún tipo de medidas restrictivas que afectan la flexibilidad en el flujo de recursos financieros hacia el exterior. Es posible que en esa fase se tienda a observar un incremento de sus exportaciones industriales y una tendencia hacia la diversificación de las ET hacia los sectores de exportación agrícolas o mineros. Con esto no sólo contribuyen a mejorar su poder de negociación respecto al gobierno, sino que en alguna medida logran garantizar su capacidad de remesa al exterior y, al mismo tiempo, contribuir a mejorar la solvencia financiera del modelo en su conjunto.

Ahora interesa discutir el efecto de las consideraciones anteriores sobre el sector externo, así como las vinculaciones entre este patrón industrial y el sector agrícola.

## 7. El sector industrial y la fragilidad externa de América Latina

El carácter trunco y distorsionado del patrón industrial de América Latina, algunas de cuyas especificidades han sido previamente destacadas, se refleja con particular intensidad en el sector externo. A diferencia del papel fundamental que el sector industrial tiene en los países desarrollados, como fuente de superávit en las relaciones comerciales externas, en América Latina constituye un factor explicativo de carácter estructural del déficit comercial externo y, por consiguiente, del requisito creciente del endeudamiento exterior.

En esta sección se intenta analizar esta vinculación entre el patrón industrial y el déficit externo; en las secciones siguientes se formulan algunas hipótesis respecto a las repercusiones sobre el comercio exterior que derivan de la particular relación entre el sector industrial y el sector agrícola para, finalmente, estudiar la estructura sectorial a partir de la cual se genera el déficit de comercio exterior en América Latina.

En el cuadro 49 se observa que hacia 1955 el déficit externo generado en el sector industrial de América Latina (exportaciones industriales menos importaciones industriales) era del mismo orden de magnitud que el superávit que se originaba en el resto de la actividad económica, vale decir, principalmente en la actividad agrícola y, adicionalmente, en el sector minero. El déficit externo creciente generado en el sector industrial pasa de aproximadamente 5 000 millones de dólares en 1955 a 28 000 millones de dólares 20 años después, en 1975. Hasta

1973 este déficit creciente fue compensado con un superávit creciente en el resto de las actividades económicas, pero hacia 1975 se observa que el déficit generado en el sector industrial supera en prácticamente 10 000 millones de dólares el superávit del resto de la actividad productiva. Entre 1955 y 1965 la participación relativa del déficit generado en el sector industrial en relación con el producto manufacturero experimenta una drástica disminución (del 47 al 21 %), para elevarse nuevamente al 32 % en 1975.

Cuadro 49. América Latina y el Caribe: déficit externo originado en el sector industrial (Millones de dólares)

	1955	1960	1965	1973	1975
1. Déficit industrial	- 4 819	- 6 152	- 7 092	- 15 761	- 28 387
2. Superávit del resto	5 325	6 256	8 151	15 524	18 485
3. Balanza comercial	506	104	1 059	- 237	- 9 902
4. Producto manufacturero	10 301	24 519	33 615	62 943	88 498
5. Producto nacional bruto	54 577	71 495	94 529	241 079	351 935
Relación 1/4	46,8	25,1	21,1	25,0	32,1
Relación 1/5	8,8	8,6	7,5	6,5	8,1

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics* y CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, varios años.

La explicación de este último incremento, a partir de 1965, no está perfectamente aclarada, pero se mencionan, entre otras, las siguientes razones:

i) El rápido crecimiento industrial que se observa en el período 1965-1975 habría contribuido a elevar significativamente el coeficiente de importación, situación que en el caso del Brasil adquiere particular relevancia;<sup>36</sup>

ii) La muy fuerte liquidez internacional del período que estimuló el endeudamiento externo, facilitando el incremento de las importaciones;<sup>37</sup> y

<sup>36</sup> Entre 1965 y 1975 el coeficiente de importaciones se eleva del 6,8 al 15,1 % (Bonnelli y Façanha, 1977).

<sup>37</sup> Entre 1949 y 1969 las reservas mundiales se expandieron a un ritmo del 2,75 % anual. Entre 1969 y 1979 la tasa de crecimiento fue del 22,7 % anual, ya que las reservas pasaron de 78 mil millones de dólares a 218 mil millones. Estas cifras fueron publicadas por el Fondo Monetario Internacional, en *International Financial Statistics*, citado por Malair y Bonnelli (1977).

iii) La consolidación de un patrón industrial en que, habiéndose agotado la "situación fácil", el liderazgo lo ejercen sectores industriales caracterizados por presentar un coeficiente de importaciones significativamente superior al coeficiente de exportaciones correspondientes.

Estos sectores liderados por filiales experimentan, en ese período, un ritmo de crecimiento significativamente más acentuado que el de los sectores tradicionales, caracterizados por una balanza comercial exterior más favorable.<sup>38</sup>

En términos de la ponderación del déficit generado por el sector industrial respecto al producto bruto, se verifica una ligera tendencia a la disminución, hasta 1973, para recuperar en 1975 un nivel similar al observado al comienzo del período. En consecuencia, el déficit anual generado por el sector industrial creció a un ritmo comparable al producto, originando un endeudamiento acumulativo que posteriormente se incrementaría, más que proporcionalmente, con la elevación de las tasas de interés. En este sentido, puede afirmarse que la particular modalidad de industrialización no sólo superó las restricciones externas vigentes en la fase inicial sino que, por el contrario, dio origen a restricciones de naturaleza aún más grave, al comprometer no sólo el nivel de consumo de un sector de la población, como ocurría al comienzo, sino también el nivel general de la actividad económica.

En esta visión de conjunto aparece como elemento positivo el hecho de que, no obstante que el déficit se incrementa a un ritmo elevado, las exportaciones de manufacturas crecen más rápidamente que las importaciones industriales. En el cuadro 50 se observa que, mien-

Cuadro 50. América Latina y el Caribe: déficit industrial  
(Millones de dólares)

	1955	1960	1965	1973	1975
Déficit industrial	-4 819	-6 152	-7 092	-15 761	-28.38
Exportaciones industriales	302	338	694	4 494	6.47
Importaciones industriales	5 121	6 490	7 786	20 255	34.86
Relación X/M industrial	5,9	5,2	8,9	22,2	18,
Saldo comercial total	506	104	1.059	-237	-9.90

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics* y CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, varios años.

<sup>38</sup> Fajnzylber y Martínez Tarragó (1976, Cap. VI); Ross y Vázquez (1980); Ayza, Fichet y González (s/f).

tras en 1955 las exportaciones industriales representaban el 6 % de las importaciones correspondientes, hacia la década del 70 esa proporción se había elevado a un nivel aproximado al 20 %. Este argumento a veces se exhibe en respuesta a los ataques de inspiración neoliberal a la industrialización, como expresión de las bondades del patrón industrial seguido por la región. Sin embargo, esta tendencia favorable no debe ocultar el hecho fundamental de que el problema concreto de la política económica, y las posibilidades de crecimiento, tiene más que ver con el nivel absoluto del déficit externo que con esta tendencia que, de prolongarse, permitiría, en algunas décadas, que el sector industrial superara esta precaria condición, en lo referente al sector externo; para que esta tendencia pudiera continuar desarrollándose es preciso que el resto de la actividad productiva o, en su defecto, el financiamiento proveniente del exterior, tengan condiciones para compensar el déficit generado en el sector industrial, teniendo presente que el financiamiento externo genera una carga creciente que, a su vez, repercute sobre la expansión industrial. Es decir, la acumulación del déficit comercial generado por el sector industrial restringe paulatinamente los grados de libertad necesarios para el crecimiento futuro de ese sector, restando trascendencia a esa favorable tendencia de la relación entre exportaciones e importaciones.

Al analizar el origen del déficit generado por el sector industrial se verifica que una proporción creciente del mismo se genera en las ramas industriales que, como se ha señalado anteriormente, lideraron el crecimiento industrial, los bienes de capital, el equipo de transporte automotor y los productos químicos. En 1955, el 61 % del déficit se originaba en esas ramas; en 1975, esa proporción se había elevado al 77 %. La rama productora de bienes de capital más los equipos de transporte explicaban, en 1975, algo menos que los dos tercios del déficit total generado por el sector industrial. Se trata pues, exactamente, de la situación inversa a la registrada en los países desarrollados, de acuerdo con lo señalado en el capítulo I. (Véanse los cuadros 51 y 52.)

En todas las ramas consideradas se verifica la tendencia antes señalada en cuanto a que las exportaciones correspondientes representaban una proporción creciente de las importaciones (del 14 al 26 % en la rama de productos químicos entre 1955 y 1975, del 1 al 9 % en la industria metalmeccánica y del 9 al 33 % en el resto de la industria manufacturera). Es indudable, entonces, que esta expansión relativa de las exportaciones industriales es un rasgo general de la industria manufacturera, pero que el nivel absoluto alcanzado es aún notoriamente bajo.

La fuerte incidencia del déficit generado por la industria productora de bienes de capital y automotriz, cuyo origen ha sido analizado anteriormente, constituye la expresión más transparente del carácter estructural del déficit externo asociado a esta particular modalidad de industrialización.

En el caso del sector automotor, algunos estudios nacionales muestran la magnitud que esta incidencia negativa tiene para los distintos

Cuadro 51. América Latina: déficit comercial en el sector manufacturero  
(Millones de dólares)

	1955	1960	1965	1973	1975
<b>Total</b>	-4 819 (5,9)	-6 152	-7 092	-15 761	-28 387 (18,6)
<b>Saldo comercial</b>					
Productos químicos	-587 (13,9)	-760	-1 059	-2 497	-4 125 (25,7)
Maquinaria y material de transporte	-2 371 (0,6)	-3 332	-3 805	-9 668	-17 617 (9,2)
Otros	-1 861 (9,4)	-2 222	-2 228	-3 596	-6 645 (32,9)

Nota: Las cifras entre paréntesis representan la relación entre exportaciones e importaciones.  
Fuente: Elaborado a partir de información del cuadro 25 del documento citado en el cuadro 35.

Cuadro 52. América Latina: estructura sectorial del déficit del sector manufacturero (Porcentajes)

	1955	1960	1965	1973	1975
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Productos químicos	12,2	12,4	14,9	15,8	14,5
Maquinaria y equipo de transporte	49,2	54,2	53,6	61,3	62,1
Otros	38,6	36,1	31,4	22,8	23,4

Fuente: Elaborado a partir de información del cuadro 25 del documento citado en el cuadro 35.

países. Los cuadros 53, 54 y 55 ilustran la situación para los tres países de mayor mercado interno de la región —Argentina, Brasil y México—, donde se verifica que, con diferencias que tienen que ver con el grado de integración nacional y la política promocional gubernamental referente a las exportaciones automotrices, el cuadro general es básicamente similar.

Cuadro 53. Argentina: presencia de la industria automotriz en el balance de pagos (1959 a 1975)  
(Millones de dólares)

	1959-1964	Total 1965-1970	1971-1975	1959-1964	Industria automotriz 1965-1970	1971-1975
<b>Mercancías</b>						
Exportaciones	7 035,9	9 298,7	14 311,3	2,3	43,2	401,4
Importaciones	7 107,8	7 854,2	14 276,7	520,4	379,8	638,8
Regalías		318,9	335,4	22,7	52,2	55,5
Utilidades	221,1	465,9	236,0	108,8	203,3	0,5
Intereses	219,2	684,3	512,2			150,0
Inversión directa	458,7	102,4	41,0	106,0	72,5	25,4

Fuente: Juan Sourrouille, "El complejo automotor en Argentina", s.r.l.-Nueva Imagen, 1980, p. 191.

Cuadro 54. Brasil: industrias terminales de automóviles, participación de las entradas y salidas de divisas del sector (terminales) en el déficit del balance de pagos (1974)

Item	1974 (dólares)
<b>1. Salidas</b>	(-) 355 377 030
1.1 Importaciones	(-) 307 604 113
1.2 Remesas totales (a)	(-) 47 772 917
<b>2. Ingresos</b>	(+) 240 969 982
2.1 Exportaciones	(+) 202 394 520
2.2 Inversiones	(+) 38 575 462
<b>3. Saldo (2 - 1)</b>	(-) 114 407 048
<b>Déficit del balance de pagos del país</b>	936 000 000
<b>% (saldos terminales déficit balance de pagos)</b>	12,2 %

(a) Las remesas totales se refieren a utilidades y dividendos e importación de tecnología.  
Fuente: Francisco de Oliveira y María Angélica Travolo, "El complejo automotor en Brasil", ILET-Editorial Nueva Imagen, 1979, p. 160.

Cuadro 55. México: participación de la industria automotriz en el comercio exterior (Millones de dólares)

Concepto	Año	Total	Industria automotriz	Participación
Exportaciones	1977	4 181,1	237,6	5,7
	1978	5 808,1	338,5	5,8
	1979	8 555,5	360,3	4,2
Importaciones	1977	5 587,8	664,3	11,9
	1978	8 151,7	924,7	11,3
	1979	11 997,4	1 352,6	11,3
Déficit	1977	1 406,7	426,7	30,3
	1978	2 343,8	586,2	25,0
	1979	3 441,9	992,3	28,8

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto; Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática; Dirección General de Estadística; Banco de México, S.A., y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Información y Estadística.

En el caso del Brasil, sin embargo, la tendencia parecería modificarse a partir de 1975. Debido a la reestructuración mundial del sector automotor a que se hace referencia en el capítulo IV, es posible que los países mayores de la región, Brasil a partir de 1975 y México en la década del ochenta, incrementen significativamente sus exportaciones en ese sector.

La distinción entre el comportamiento relativamente más favorable de las ramas industriales tradicionales respecto al sector externo aparece nitidamente reflejada en estudios efectuados en México, donde, como se observa en el cuadro 56, las ramas maduras (en este caso a diferencia de los cuadros 51 y 52, la industria manufacturera incluye a la industria alimenticia) presentan un superávit y las denominadas "ramas intermedias" (incluyen los productos químicos) y las ramas "nuevas" (bienes de capital y automotriz), presentan un déficit significativo y creciente. El déficit de las "nuevas" representa aproximadamente dos tercios del déficit industrial total del sector manufacturero.

La clara asimetría entre esta situación y la que se observa en los países desarrollados, donde las ramas industriales "maduras" generan déficit y las "nuevas" superávit, adquiere un carácter "perverso" en la medida en que las ramas "nuevas" de América Latina, que son las que lideran el modelo industrial y que, en realidad, de "nuevas" no tienen demasiado, presentan ese carácter trunco y distorsionado, previa-

Cuadro 56. México: balanzas comerciales de las ramas nuevas, intermedias y maduras\* (Millones de pesos de 1960)

	1950-1952	1959-1961	1969-1971	1974-1976
Ramas maduras	510,3 (1,7)	732,6 (1,6)	824,3 (0,9)	2 538,9 (2,3)
Ramas intermedias	-2 136,6 (28,3)	-3 128,2 (-17,6)	-4 546,3 (-9,7)	-8 368,7 (-12,2)
Ramas nuevas	-5 230,1 (-122,6)	-6 952,4 (-74,1)	-9 592,8 (-31,7)	-13 907,9 (-30,0)
Total	-6 856,4 (-16,4)	-9 348,0 (-12,8)	-13 314,8 (-8,1)	-19 737,7 (-8,7)

\* Las cifras entre paréntesis se refieren a las balanzas comerciales como porcentaje de la producción bruta de las ramas respectivas.  
Fuente: J. Ross y A. Vázquez: "Industrialización y comercio exterior, 1950-1977", en *Economía mexicana*, CIOE, México, 1980.

mente analizado, y las llamadas "maduras" están crecientemente expuestas, al igual que en los países avanzados, a la competencia internacional proveniente de los países semi-industrializados de Asia y esta situación tiende a intensificarse tanto con la modernización de esos sectores en los países avanzados, como con la continuación del proceso de industrialización en nuevos países subdesarrollados.

Hasta ahora se ha hecho referencia al impacto directo negativo que el sector industrial ejerce sobre el comercio exterior. Sin embargo, tratándose del sector líder, sus deformaciones deberán necesariamente influir sobre otras actividades productivas y particularmente sobre el sector agrícola, tema que se aborda en el punto siguiente.

En síntesis, el carácter estructural del déficit generado en el sector industrial estaría asociado, entre otros, a los fenómenos siguientes:

i) La irracionalidad de las estructuras productivas, particularmente en los sectores oligopólicos, generadas al amparo del "proteccionismo frívolo" y del precario liderazgo del empresariado industrial nacional, que conspiran contra la elevación significativa y durable del coeficiente de exportación e inhiben el proceso de integración de la matriz interna de relaciones interindustriales (automotriz, farmacia, cosmética, alimentos);

ii) Las tasas relativamente elevadas de rentabilidad en el mercado interno, favorecidas por la protección elevada, desestimulan las iniciativas de exportación;

iii) El rezago de la industria de bienes de capital, explicado por un con-

junto de factores que se vinculan a la particular modalidad de industrialización vigente en los distintos países de la región;

iv) El factor institucional asociado al liderazgo ejercido por empresas que, en sus países de origen, constituyen el núcleo central de sustentación del superávit comercial del sector manufacturero respectivo. Sin perjuicio de que en determinadas ramas, países y períodos puedan generar un superávit comercial favorable hacia América Latina, el resultado general será de magnitud similar pero de signo contrario al superávit comercial manufacturero que generan en los flujos entre sus países de origen y América Latina; y

v) La continua e inevitable erosión de la competitividad, respecto a los productos exportados por el sudeste asiático y, en general, por los países en los que el costo de la mano de obra, por razones históricas, tiende a ser significativamente más bajo que en América Latina. Este fenómeno adquiere particular relevancia en los períodos de lento crecimiento de la economía internacional y afecta principalmente a los sectores textil, vestuario y calzado.

#### 8. Algunas hipótesis sobre la relación industria-agricultura y su efecto sobre el comercio exterior.

Como el título explícitamente lo señala, en esta sección se formulan algunas hipótesis de trabajo, que en algunos casos merecerían, en rigor, el calificativo de "intuiciones", respecto a la especificidad de la relación industria-agricultura en América Latina. En primer término, se discute la asimetría que en diversos aspectos se observa entre las situaciones de los productores agrícolas de los rubros básicos de consumo para mercado interno en América Latina y en los países avanzados. Posteriormente y a partir de esta consideración, se analiza empíricamente el efecto en la balanza comercial de la particular vinculación industria-agricultura en América Latina.

En los capítulos I y II se mencionaban dos características de la agricultura en los países avanzados y en el sudeste asiático que contrastan fuertemente con la situación prevaleciente de América Latina: la fuerte protección de que es objeto, tanto respecto a las importaciones como por la vía de precios y subsidios, y el muy rápido crecimiento de la productividad. La convergencia de estas dos características, que desmienten la frecuente afirmación de inspiración neoclásica que asocia en forma simplista protección e ineficiencia, constituye una expresión parcial de una profunda asimetría entre la relación agricultura-industria en los países avanzados y la que se verifica en América Latina.

El sector de agricultores en los países avanzados ha retenido una cuota no despreciable de poder político. Esto parece verificarse tanto en las sociedades que recorrieron la "vía democrática de moderniza-

ción" como en aquellas en que la modernización llegó desde arriba, por la vía autoritaria:

"La primera de estas vías combinó el capitalismo y la democracia parlamentaria después de una serie de revoluciones: la Revolución Puritana, la Revolución Francesa y la Guerra Civil norteamericana. La he denominado 'vía de la revolución burguesa' y ha sido recorrida —en distintos momentos y con sociedad muy diferentes en el punto de partida— por Inglaterra, Francia y los Estados Unidos.<sup>39</sup>

El segundo camino también fue capitalista pero —a falta de grandes impulsos revolucionarios—, pasó por formas políticas reaccionarias para culminar en el fascismo. Debe subrayarse que, mediante una revolución desde arriba, la industria se las arregló para crecer y florecer en Alemania y el Japón."<sup>40</sup>

La gravitación política de los agricultores de los países avanzados se constata tanto en Europa, a través de los acuerdos sobre productos agrícolas del Mercado Común Europeo, como en Japón, donde —a pesar de que la población agrícola representa el 12 % del total— constituye una fuerza electoral significativa en el partido del gobierno (27 %), y en los Estados Unidos, donde los distintos *lobbies* de productos agrícolas ejercen una reconocida influencia en el diseño de la política económica que les afecta. Este poder político tiene expresiones variadas a través de organizaciones masivas formadas por propietarios agrícolas individuales o pequeñas empresas. En el caso de América Latina, la parte de la agricultura que ha retenido una cuota de poder político es la orientada a la exportación, tanto en los cultivos tradicionales como en los cultivos "modernos" introducidos recientemente (soya, frutas y, en algunos países, ganado), es decir, las empresas agrícolas "modernas". Por otra parte, la franja "moderna" de agricultura destinada a satisfacer los requerimientos alimenticios del mercado interno está, en general, asociada a incursiones del capital urbano en el agro y corresponde, preferentemente, a productos alimenticios de incorporación parcial y reciente al patrón alimenticio local. En consecuencia, el contraste tal vez más acentuado se plantea entre el escaso poder político de los agricultores latinoamericanos asociados a la producción de alimentos básicos para el mercado interno y la gravitación que los productores de alimentos para el mercado interno de los países avanzados ejercen sobre sus respectivos gobiernos. En los países desarrollados, el sector más importante de los agricultores está, precisamente, asociado a la producción de alimentos para el mercado interno, lo cual marca una diferencia adicional importante con la situación prevaleciente en la mayor parte de los países de América Latina.

<sup>39</sup> Moore (1970, p. 413). Sobre este tema, los intercambios de puntos de vista con A. Schejtman han sido valiosa fuente de reflexión.

<sup>40</sup> Moore (1970, p. 413).

Mientras que en los países avanzados la fuente principal de generación de divisas son las exportaciones industriales y, caricaturizando, las exportaciones de bienes de capital, con las cuales se adquieren los insumos agrícolas, mineros y energéticos de que esos países carecen, en el caso de América Latina ha sido precisamente la agricultura la que ha tenido la responsabilidad de generar las divisas requeridas para la importación de los bienes de capital y los insumos intermedios requeridos por la precaria industrialización local. En consecuencia, en la industria de los países avanzados, el costo interno de los alimentos constituye un factor importante para determinar su competitividad internacional y, por consiguiente, la generación de divisas. Desde este punto de vista, podría pensarse que deberían haber favorecido la libre importación de alimentos desde los países de menor costo de producción. Sin embargo, se ha destacado, precisamente, la elevada protección que caracteriza a ese sector. Esto se explicaría, entonces, en primer lugar, por la cuota de poder político a que se hacía antes referencia y por la convicción, explicitada en diversos casos específicos, en el sentido de que la autosuficiencia alimentaria representa un objetivo político significativo para los gobiernos de los países avanzados. El caso más evidente en ese sentido es el del Japón, donde se ha buscado, a un costo económico elevado, la autosuficiencia en arroz, permitiéndose en cambio grados distintos de dependencia respecto a las importaciones en rubros no básicos.<sup>41</sup> En términos similares debe entenderse la política europea en materia de productos agrícolas.<sup>42</sup>

En el marco de estas restricciones, de carácter político, la única vía abierta era el incremento sostenido de la productividad agrícola, a modo de compatibilizar tanto el interés de los agricultores como el requisito de competitividad de la industria. Adicionalmente, en el caso de los países avanzados, el proceso de migración rural-urbana se desarrolló en forma paulatina, lo que, unido al bajo crecimiento de la población, inducía a la cúpula industrial a estimular, a través de la elevación de mano de obra del campo. La tendencia al agotamiento y encajecimiento de esa fuente de mano de obra y la intensificación de la competencia internacional conducía, por otra parte, a favorecer una elevación de la productividad dentro del propio sector industrial.

En el caso de América Latina la perspectiva es diferente: por las razones antes señaladas, la competitividad internacional no ha desempeñado una función importante en la orientación industrial local. Este hecho, unido a la precaria gravitación política de los agricultores orientados a la producción para el mercado interno y a la abundante marginalidad urbana, permitió a la industria imponer condiciones

<sup>41</sup> El grado de autosuficiencia del Japón en algunos rubros básicos era, en 1972, el siguiente: arroz, 100%; vegetales, 99%; frutas, 81%; huevos, 98%; carne (excluido pescado), 81%; leche y lácteos, 86%. Para 1985, las metas de autoabastecimiento eran: vegetales, 100%; frutas, 84%; huevos, 100%; carne, 86%; leche y lácteos, 94%. Véase Kojima (1977). Una reveladora discusión sobre la autosuficiencia en el Japón aparece en Okita (1980).

<sup>42</sup> Schejtman (1982); Vigorito (1981); Peñaloza (1981).

particularmente favorables para ella: i) reducción del costo de los insumos y equipos importados, a través de la sobrevaluación de la moneda; ii) abaratamiento de los alimentos localmente producidos, vía precios relativos; iii) conservación de salarios bajos, y iv) elevación significativa, por sobre los niveles del mercado internacional, de los precios de los productos manufacturados internamente.

Todo lo anterior se reforzaba con los subsidios obtenidos a través de los servicios públicos cuya expansión respondía a los requerimientos del patrón de industrialización adoptado (energía, transporte, comunicación).

El liderazgo ejercido por un débil empresariado industrial nacional, factor explicativo principal de la presencia dominante de las filiales de ET y la frecuente vigencia de regímenes políticos autoritarios, tal vez fundamente la escasa ponderación asignada al objetivo de la autosuficiencia alimentaria, inclusive en lo que se refiere a los alimentos básicos. Obviamente, en el caso de países como la Argentina y el Uruguay, donde los rubros de exportación coincidían con consumos básicos del mercado interno, la situación se plantea en forma diferente.<sup>43</sup>

En los países desarrollados, el proceso de modernización de la agricultura de los últimos 30 años ha implicado, en términos generales, la adopción del patrón alimentario de consumo, distribución, transformación y producción agrícola prevaleciente en los Estados Unidos, al igual que lo ocurrido en otros sectores industriales. La autonomía tecnológica relativa de los distintos países desarrollados, unida a la característica retroalimentación entre industria y agricultura, ha permitido una relativa adaptación de este patrón a las condiciones locales. Es así que mientras que en el caso de los Estados Unidos la baja densidad de población agrícola favorece la "tractorización", la mínima disponibilidad de tierra cultivable en el Japón conduce a la "quimiquización". Al margen de especificidades que pueden no ser menores, el patrón general se caracteriza por una ponderación elevada en la dieta alimenticia de las proteínas de origen animal, la estandarización, diversificación y diferenciación de los productos alimentarios elaborados, la introducción de las cadenas de grandes almacenes como medio privilegiado de distribución, la introducción de procesos tales como la deshidratación, conservación y liofilización, a nivel de la fase de transformación y la mecanización, quimiquización, desarrollos genéticos animales y vegetales y técnicas elaboradas de riego y tratamientos de suelos a nivel de la producción. Este patrón es funcional a sociedades caracterizadas por el consumo, la producción y la comunicación de masas, con necesidades básicas satisfechas, con acceso a energía barata y escasa disponibilidad en algunos casos de mano de obra y en otros, de tierra; en suma, un conjunto de desafíos que han sido exitosamente enfrentados por una industria ávida de mercados y expuesta a una competencia internacional creciente.

Ese patrón alimentario propio de situaciones en que las necesida-

<sup>43</sup> Díaz (1970).

des básicas han sido satisfechas se incorpora en América Latina, en forma parcial y localizada, dejando en evidencia las disfuncionalidades con las carencias y potencialidades locales, pero marcando la línea de penetración que orienta la "modernización" de la agricultura en determinados países se desarrolla la ganadería para exportación, se desplazan granos para el consumo humano hacia el consumo animal, se desarrolla la industria de alimento para ganado, se establecen industrias de exportación de frutas y hortalizas y las industrias de productos diferenciados para el mercado interno en la línea de lácteos, cereales, carnes, aceites, etcétera.<sup>44</sup>

La modernización recorre preferentemente aquellas vertientes asociadas a las tasas de rentabilidad privada más altas, que corresponden principalmente a los rubros de exportación y a los productos "nuevos" para el mercado interno, principalmente urbano, sin perjuicio de que muchos de ellos se conviertan en productos de consumo masivo gracias a la gran capilaridad de los sistemas de distribución que los caracterizan y a la gran efectividad de la publicidad que los promueve.<sup>45</sup>

Un rasgo fundamental que caracteriza a la estructura productiva del agro es su gran heterogeneidad que, en términos generales, es una consecuencia tanto de la peculiaridad de las relaciones de este sector con la industria como de las formas en que la "modernización" capitalista ha ido penetrando en el agro latinoamericano. Con pocas excepciones, su impacto ha sido fuertemente polarizador, en el sentido de haber ido aumentando las distancias en materia de tecnología y productividad entre el sector campesino y el sector empresarial moderno, no sólo por los avances logrados en este último, sino por el desplazamiento de los primeros hacia áreas crecientemente marginales. El gasto público en materia de infraestructura, así como de subvenciones y créditos, ha tenido también, en general, un sesgo hacia la agricultura empresarial moderna, contribuyendo a acentuar los procesos generados por la propia penetración del capitalismo en el agro.

El agro, por lo tanto, tendría, simplificando, dos áreas que, de acuerdo con su dinamismo, con sus relaciones con la industria y con sus relaciones con la política pública mostrarían resultados claramente diferenciados: una estaría conformada por la agricultura campesina, en áreas de temporal y dedicada a productos del mercado interno, y otra por los empresarios modernos, en áreas de riego, dedicadas a productos de exportación o a productos de alta elasticidad de demanda en el mercado interno. La "asimetría" se refiere fundamentalmente a las relaciones del sector campesino con el resto de la economía y en particular con el sector industrial. Lo anterior conduce a destacar que, en casi todos los países en que la población agrícola supera al 30 % de la población total, la llamada "crisis agrícola" es, en rigor, una especie de "crisis del sector campesino".

<sup>44</sup> Vigorito y Suárez (1981); Vigorito (1981). En estos dos documentos aparece una extensa bibliografía sobre trabajos sectoriales realizados en los últimos años en América Latina.

<sup>45</sup> Schejtman (1982); Vigorito (1981); Peñaloza (1981).

El rápido proceso de urbanización de América Latina en los últimos años se tradujo, como no podía ser de otra manera, en un incremento significativo de la demanda de excedentes alimentarios generados por la agricultura local. El deterioro de los precios relativos de los productos agrícolas básicos, la ostensible concentración de las inversiones en la infraestructura urbana-automotriz y, en aquella parte de la agricultura dedicada a los cultivos de exportación o a los rubros "nuevos" y, en ciertos países, el agotamiento de la frontera agrícola y la depredación de la tierra, debían conducir a un drástico crecimiento de las importaciones de alimentos y, posiblemente, a un deterioro del balance del comercio exterior de la agricultura latinoamericana.

Es perfectamente posible que el crecimiento de las importaciones alimentarias tienda a superar el ritmo de incremento de la demanda de los países desarrollados por los productos agrícolas regionales. Es un lugar común sostener que la heterogeneidad de los países de la región es suficientemente acentuada como para desvirtuar el uso de la categoría "latinoamericana". Y esta apreciación resultaría particularmente válida en el caso de la agricultura: las diferencias de clima, suelos, densidad poblacional, ubicación geográfica, existencia de culturas prehispánicas, son algunos de una larga lista de factores de diferenciación. Esta diversidad se superpone, sin embargo, con tendencias comunes, tales como la rápida y reciente urbanización, el débil liderazgo industrial nacional, la incorporación del patrón alimentario "moderno" y la penetración parcial del capitalismo en el campo. La realidad sería, entonces, la resultante de la superposición de estas tendencias comunes con los factores de diferenciación. En la medida en que predominen las primeras podrán verificarse algunas tendencias generales para la región. De las consideraciones anteriores se desprende que podría esperarse, no obstante las especificidades nacionales, una situación de creciente deterioro del comercio exterior de la agricultura de los distintos países latinoamericanos y, en particular, de los industrialmente más avanzados, que vendría a reforzar, en términos negativos, la precaria situación antes descrita para los efectos externos del sector industrial. Esto es lo que se intenta analizar empíricamente a continuación.

En el cuadro 57 y para un conjunto seleccionado de países se presentan algunos indicadores referentes a la productividad por hectárea en el rubro de cereales, así como al grado de "quimiquización", medido a través de la utilización de nitrógeno por hectárea, al grado de "tractorización" medido a través del número de tractores por 1 000 personas ocupadas en la agricultura, la densidad de la ocupación agraria y la participación de la población activa de la agricultura en la población activa total. Se incluyen tres países capitalistas avanzados (los Estados Unidos, fuente de inspiración del patrón alimentario, y los Países Bajos y el Japón, países industrialmente avanzados que presentan niveles muy elevados de productividad agrícola), un país socialista (Bulgaria, que parecería poseer un grado elevado de "modernización" en la agricultura) y tres de América Latina (Argentina,