

Cuadro 57. Indicadores que sugieren "vías tipo" en el ámbito agrícola

País	PEA agr. PEA total 1979	Superficie laborable PEA agr.	1978		Cereales (kg/ha)
			Tractores 1 000 PEA agr.	Fertilizantes nitrogenados (kg/ha)	
Estados Unidos	2,3	81,3	1 876	54,4	4 402
Países Bajos	5,6	2,7	542	515,8	5 415
Japón	11,8	0,6	142	146,4	5 880
Bulgaria	34,4	2,4	39	87,7	3 660
Argentina	13,3	18,3	145	1,4	2 276
México	36,9	3,0	22	32,4	1 686
Brasil	38,9	2,2	20	17,4	1 303

Fuente: Elaborado por A. Shejtman sobre la base de: FAO, *Anuario de producción*, vol. 33, cuadros 1, 3 y 109, 1979, y *Anuario de fertilizantes*, vol. 29, cuadro 71, 1979.

Brasil y México, los países industrialmente más avanzados).

Se verifica, en primer lugar, que la productividad de los países avanzados es significativamente mayor, inclusive que la del productor agrícola más eficiente en cereales de América Latina, que es la Argentina. Dentro del grupo de países avanzados se identifican la vía de la "tractorización" (seguida por el país que cuenta con mayor disponibilidad de tierra por hombre ocupado, los Estados Unidos) y la vía de la "quimiquización" (adoptada por países con una disponibilidad de tierra por hombre relativamente más baja, como los Países Bajos y el Japón).

Al comparar las situaciones del Japón y de la Argentina, que presentan grados similares de participación de la población ocupada en la agricultura respecto a la población total y grados similares de "tractorización", aun cuando la densidad de población en agricultura es 30 veces mayor en el Japón que en la Argentina, se advierte que la diferencia fundamental radica en el grado de "quimiquización". Dicho grado resulta 100 veces mayor en el Japón que en la Argentina y la productividad es casi tres veces mayor en el Japón. Es posible que entre los múltiples factores explicativos de estos contrastes, incida con alguna ponderación, además de la calidad de los suelos, la diferencia entre el carácter pequeño de las propiedades agrícolas en el Japón y las grandes propiedades que caracterizan la situación en la Argentina, en la medida en que, por lo general, la intensidad de explotación por hectárea tiende a moverse en sentido inverso al tamaño de las propiedades.

Al comparar los casos de Bulgaria, por una parte, y los de México y Brasil, por la otra, que presentan una participación similar de la población activa de la agricultura respecto a la población total y, además, una densidad de población, en relación con la superficie agrícola comparable, se verifica que el grado de "tractorización", y sobre todo el grado de "quimiquización", es significativamente más elevado en el país europeo, alcanzándose rendimientos que algo más que duplican los obtenidos en los dos países latinoamericanos.

Con todas las calificaciones y reservas que merecen las comparaciones basadas en estos indicadores, queda en evidencia el enorme potencial de incremento de la producción agrícola de América Latina, asociado a un proceso de "modernización" que deberá adecuarse a las condiciones de cada país y de cada cultivo. Sin embargo, para que esta "modernización" resulte funcional a las carencias y potencialidades de los países de la región, deberá concebirse e instrumentarse a partir de criterios endógenos capaces de incorporar las peculiaridades político-institucionales, a las que debe atribuirse, como se ha mostrado anteriormente, una relevancia particular. La situación que se observa en los países avanzados refleja la gravitación política que el interés de los agricultores proyecta sobre la acción pública y, complementariamente, la lucidez con que el liderazgo industrial de esos países asume la relevancia del papel de la agricultura.

Para ilustrar la acción pública en los países avanzados en relación



Cuadro 59. América Latina: relación del saldo comercial de los productos agrícolas respecto al PIB (Porcentajes)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<b>Países grandes</b>																
Argentina	5.1	4.4	4.8	4.5	3.8	3.5	3.7	3.5	3.1	3.4	3.6	2.9	2.4			
Brasil	8.3	6.9	6.7	7.5	6.8	5.6	5.3	5.5	5.0	5.0	5.7	4.7	3.2			
México	4.9	4.2	5.1	4.6	3.6	3.9	4.0	4.0	3.3	4.0	4.3	3.9	3.6	3.9	4.5	
	2.4	2.4	2.5	2.0	1.8	1.6	2.1	1.4	1.4	1.4	0.9	(-)	0.1	0.1	0.8	0.6
<b>Países medianos</b>																
Chile	1.7	2.1	1.8	0.6	0.6	1.2	0.8	1.1	0.6	0.5	0.6	(0.2)	0.4	0.5	0.8	
Colombia	(3.1)	(2.4)	(2.3)	(2.3)	(1.9)	(1.9)	(2.1)	(1.7)	(1.5)	(2.0)	(2.6)	(5.3)	(2.3)	(2.7)	(0.7)	
Perú	6.2	6.1	5.6	5.3	5.9	8.0	6.1	7.3	5.7	6.4	6.5	6.0	7.1	7.3	8.3	9.8
Uruguay	7.3	7.6	5.6	0.4	0.2	0.5	0.2	0.8	0.4	0.3	1.0	0.4	(0.1)	0.3	0.8	0.3
Venezuela	7.8	6.3	7.3	7.6	6.6	8.4	8.1	5.4	5.0	5.5	5.4	3.9	4.7	6.3	5.9	4.8
	(1.3)	(1.9)	(1.8)	(1.4)	(1.6)	(1.7)	(1.6)	(1.4)	(1.4)	(1.4)	(2.0)	(1.5)	(2.2)	(2.3)	(3.4)	(3.1)
<b>Países pequeños*</b>																
Costa Rica	8.8	8.5	8.5	8.1	7.6	7.7	7.3	7.3	6.9	8.2	7.2	6.9	7.5	7.7		
El Salvador	14.6	15.3	12.8	13.6	13.2	13.6	14.8	15.0	11.7	14.5	13.9	14.9	14.8	14.6	17.5	14.3
Guatemala	15.3	15.9	14.8	11.7	12.0	10.7	9.8	12.7	11.8	19.3	13.8	15.3	15.5	19.2	22.7	16.1
Honduras	8.8	9.0	9.8	10.6	8.1	8.8	9.4	9.0	8.5	9.6	10.6	10.9	10.5	11.8	15.9	12.0
Nicaragua	13.2	13.1	15.1	18.0	17.4	17.3	15.0	13.6	16.2	14.5	14.8	9.5	10.1	17.1	20.1	21.4
	18.3	18.2	19.5	15.4	15.3	15.4	14.0	14.5	14.3	18.8	15.2	15.3	14.7	19.7	19.3	21.1
<b>Mercado Común Centroamericano</b>																
Barbados	12.8	13.3	13.5	13.0	12.1	12.2	11.9	12.1	11.6	16.5	13.0	13.0	12.8	15.5	18.5	15.4
Haití	14.6	9.1	6.5	8.1	7.4	0.9	(4.3)	(4.4)	(5.9)			(0.6)	2.0	(5.0)	(6.4)	(5.6)
Guyana	29.4	17.3	13.1	14.8	14.4	14.5	11.2	14.4	16.0	1.3	0.7	(0.3)	(0.5)	(0.9)	(0.5)	(1.1)
Jamaica	5.3	2.8	1.7	2.9	1.8	1.1	0.2	(0.5)	(0.7)	(1.6)	(2.3)	(2.5)	0.3	(2.2)	(0.2)	
Panamá	0.9	2.0	3.3	2.6	3.6	4.5	5.1	4.1	2.9	3.2	2.4	1.7	2.8	2.0	1.9	2.1
República Dominicana	12.6	10.8	8.6	8.6	9.1	9.1	9.2	10.2	10.3	11.0	10.1	11.6	16.0	8.4	9.5	6.8
Trinidad y Tobago	(1.3)	(2.0)	(3.0)	(2.7)	(2.3)	(1.0)	(2.3)	(2.2)	(2.6)	(2.4)	(3.2)	(2.5)	(1.1)	(2.2)	(2.9)	(3.8)
Bolivia	(5.2)	(4.4)	(3.8)	(2.7)	(3.0)	(2.8)	(1.7)	(2.6)	(2.2)	(1.3)	0.8	0.1	0.4	1.4		
Ecuador	12.3	11.5	13.5	11.3	10.6	9.8	9.0	9.5	9.9	9.5	7.8	7.3	5.4	6.5	7.6	8.0
Paraguay	8.1	10.1	10.8	8.8	7.7	6.6	5.9	3.2	3.9	5.3	5.0	5.3	4.8	4.5	7.5	4.7
<b>Total América Latina*</b>	4.5	4.2	4.3	3.8	3.3	3.3	3.4	3.3	2.8	3.1	3.7	2.5	2.4			
Estados Unidos de América	0.05	0.16	0.09	0.08	0.05	(0.05)	(0.06)	0.16	0.19	0.26	0.74	0.85	0.83	0.72	0.57	

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden al cociente de saldos negativos.

\* Excluye Haití, Barbados y Guyana.

Fuente: Construido con base en datos oficiales del Anuario de Comercio de la FAO, el Anuario de Comercio Internacional y el Anuario Estadístico de Cuentas Nacionales de la ONU y del Anuario Estadístico de América Latina de la CEPAL, varios años.

Cuadro 60. América Latina: relación del saldo comercial de los productos agrícolas respecto a las importaciones totales (porcentajes)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<b>Total América Latina<sup>a</sup></b>	43,5	41,9	43,8	38,0	34,6	33,9	34,9	33,6	29,2	31,0	21,5	19,1	18,9	25,4	30,8	25,2
Estados Unidos <sup>b</sup>	1,7	5,3	2,9	2,2	1,9	(1,4)	(1,6)	4,0	4,4	5,4	13,6	11,6	13,0	9,8	7,1	
<b>Países grandes</b>	69,8	67,4	75,3	69,8	60,3	52,9	56,5	51,4	45,4	45,6	45,4	26,5	24,8	36,9	48,5	37,5
Argentina	121,7	110,3	107,2	122,1	112,9	93,6	78,2	81,4	76,6	70,4	99,0	72,0	49,0	87,5	92,6	110,0
Brasil	63,3	68,8	93,2	74,9	57,8	54,1	65,0	58,7	43,5	49,2	48,9	26,4	29,3	36,3	50,1	34,0
México	33,2	32,4	35,1	28,5	27,0	24,8	30,9	20,6	22,5	21,8	10,8	(0,5)	0,7	12,7	11,3	7,6
<b>Países medianos</b>	13,8	16,0	14,8	4,5	5,1	9,3	6,3	9,6	5,5	4,9	4,8	(1,6)	2,3	3,3	4,3	5,8
Chile	(20,9)	(17,2)	(17,5)	(20,1)	(18,2)	(17,1)	(17,1)	(14,0)	(16,7)	(25,9)	(25,7)	(32,2)	(10,3)	(16,9)	(5,3)	(9,3)
Colombia	59,1	62,1	75,8	44,5	70,0	74,7	57,4	68,3	49,1	64,3	62,4	45,6	62,7	64,9	81,4	106,0
Perú	45,2	48,2	33,4	2,7	1,2	3,7	2,2	8,4	3,6	2,7	9,6	3,4	(0,5)	2,4	6,3	2,1
Uruguay	64,4	51,5	93,3	67,7	56,1	84,1	82,7	56,7	61,6	57,1	55,8	30,4	30,9	41,1	33,8	33,4
Venezuela	(11,2)	(13,7)	(12,0)	(10,7)	(11,8)	(11,7)	(11,1)	(9,4)	(9,4)	(9,0)	(13,7)	(12,2)	(11,0)	(11,7)	(12,3)	(11,7)
<b>Países pequeños<sup>b</sup></b>	40,2	34,9	33,3	32,3	30,9	31,1	29,8	28,2	25,6	29,3	27,2	21,1	25,4	25,7	32,9	28,0
Costa Rica	60,5	59,7	42,7	49,4	48,2	49,1	51,4	46,4	36,0	48,0	46,6	31,9	41,8	45,8	52,7	45,6
El Salvador	68,4	62,3	58,7	45,0	47,3	45,8	44,5	61,2	51,6	63,5	49,2	42,8	46,5	61,1	67,0	48,0
Guatemala	64,9	57,4	57,2	70,7	47,8	57,0	64,8	60,6	55,4	57,7	63,7	49,1	52,2	61,2	83,0	57,9
Honduras	56,8	58,8	63,1	66,4	63,0	60,5	54,3	44,3	65,3	63,2	52,7	26,1	27,7	48,6	53,5	56,3
Nicaragua	72,7	68,4	68,8	51,1	49,5	58,5	58,8	56,3	56,2	75,7	50,8	40,9	45,1	68,2	56,4	75,9

**Mercado Común**

<b>Centroamericano</b>	65,0	61,2	57,5	56,1	50,5	54,0	54,9	53,4	51,1	59,8	52,7	38,1	44,0	57,0	63,9	54,9
Barbados	22,4	12,5	8,8	10,5	10,4	1,2	(5,2)	(5,1)	(7,4)	(9,9)	(11,9)	(1,0)	3,7	(8,9)	(11,1)	(9,2)
Haití							20,5	21,2	18,6	9,1	5,2	(1,8)	(2,8)	(4,8)	(3,4)	(6,1)
Guyana	75,4	39,1	26,9	26,3	27,9	30,0	30,5	22,4	30,6	31,7	14,7	47,8	51,9	20,3	17,5	27,0
Jamaica	18,1	8,5	5,4	9,2	5,7	2,9	0,7	(1,3)	(2,0)	(4,5)	(6,5)	(6,6)	0,9	(7,2)	(0,8)	(5,3)
Panamá	3,1	7,3	11,6	8,8	12,7	16,0	17,9	13,2	9,2	10,2	7,9	4,2	6,7	4,8	5,3	5,8
República Dominicana	80,0	62,0	94,3	56,5	58,3	53,8	56,2	54,3	55,2	64,5	-55,9	50,2	74,4	43,3	51,2	36,9
Trinidad y Tobago	(2,4)	(3,3)	(4,6)	(4,8)	(4,6)	(1,9)	(3,9)	(3,5)	(3,6)	(3,6)	(5,7)	(2,8)	(2,0)	(3,0)	(5,5)	(7,5)
Bolivia	(24,3)	(23,3)	(17,2)	(13,0)	(15,2)	(15,7)	(9,7)	(17,0)	(14,7)	(9,2)	4,4	0,5	1,6	7,0	1,7	(0,8)
Ecuador	111,6	81,0	88,3	87,8	77,8	65,3	71,3	65,5	54,5	65,8	58,0	46,9	27,4	40,4	37,9	36,6
Paraguay	93,9	120,6	102,1	82,0	62,3	54,8	47,1	45,3	37,1	58,6	63,8	41,5	40,4	42,8	61,6	38,1

<sup>a</sup> Excluye Haití, hasta 1969.

<sup>b</sup> Construido con base en datos publicados en *Current History*, vol. 76, núm. 447 y *Statistical Abstract of the United States*, 1970.  
Fuente: Construido con base en datos oficiales del Anuario de Comercio de la FAO, del Anuario de Comercio Internacional, del Anuario Estadístico de Cuentas Nacionales de la OCU y del Anuario Estadístico de América Latina de la CEPAL, varios años.  
Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden al cociente de saldos negativos.

tes diferencias nacionales respecto a la significación y contenido de la actividad agrícola en cada uno de estos países) se observa que en el caso de los Estados Unidos, en el mismo período, el sector agrícola genera un superávit que representa una proporción creciente del producto nacional respectivo, y que en 1975 alcanza un orden de magnitud del 1 %, en contraste con el 2 % observado para el conjunto de la América Latina.

Para visualizar más claramente la incidencia que esta erosión de la competitividad agrícola de América Latina tiene respecto al sector externo, en el cuadro 60 se compara el excedente del sector agrícola con las importaciones totales, relación que constituye una "proxy" del aporte del sector agrícola al financiamiento de las importaciones de los otros sectores de la actividad económica: en 1963, el sector agrícola generaba un superávit que equivalía a un 44 % de las importaciones totales; en 1975 esta proporción se había reducido al 19 %. En el caso de los países industrialmente más avanzados de la región, en 1963 el superávit agrícola equivalía a un 70 % de las importaciones totales, proporción que se había reducido al 25 % en 1975. Esta misma tendencia se verifica para la mayor parte de los países de la región.

En abierto contraste con esta tendencia general, se observa que en el caso de Estados Unidos el superávit del sector agrícola, que en 1963 representaba el 2 % de las importaciones totales, se eleva en 1975 al 13 %, lo que equivale, aproximadamente, a los dos tercios de la proporción registrada en América Latina.

Lo anterior adquiere gravedad en la medida en que el sector industrial experimenta, como se ha señalado anteriormente, un incremento significativo del déficit correspondiente.

Uno de los componentes principales de este deterioro comercial del sector agrícola latinoamericano reside en los cereales, que en la mayor parte de los países tienen suma importancia en la dieta básica (trigo, arroz, maíz, cebada, centeno y avena).

En el cuadro 61 se observa que entre 1965 y 1975 el balance de cereales pasa de un superávit de seis millones de toneladas a un déficit de cuatro millones. Esta caída neta de 10 millones de toneladas es la resultante de un deterioro en casi todos los países del área, siendo, tal vez, el caso más notable el de México, que pasa de un superávit de casi dos millones en 1965, a un déficit de algo menos de cuatro millones en 1975. La Argentina es, prácticamente, el único exportador de la región (el superávit del Uruguay es de reducida dimensión). El resto de América Latina pasa de un déficit de cuatro millones de toneladas en 1965 a un déficit de 12 millones en 1975. Aun haciendo abstracción del efecto "precio", que para el futuro puede ser negativo y de significación creciente, el impacto político de esta fuerte subordinación respecto al exterior en un componente importante de la dieta básica y los consiguientes requerimientos en infraestructura portuaria y de transporte, puede alcanzar, de continuar estas tendencias, una magnitud y gravedad respecto a las cuales hasta ahora aún no se adquiere suficiente conciencia.

Cuadro 61. América Latina: saldos de la balanza comercial de cereales  
(Diez toneladas métricas)

Países	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<b>Total</b>	593 350	535 320	253 690	(206 810)	252 720	474 900	555 274	(200 651)	(98 006)	(191 889)	(443 284)
<b>Grandes</b>	1 131 970	954 540	711 930	634 520	735 080	897 230	963 847	340 246	474 692	717 567	346 372
Argentina	1 059 670	1 024 890	726 990	659 240	900 000	021 690	982 322	575 369	959 249	1 129 156	818 691
Brasil	(115 490)	(157 090)	(208 400)	(130 460)	(170 800)	(50 430)	(37 891)	(171 852)	(292 255)	(126 577)	(104 429)
México	187 790	86 740	193 340	105 740	105 880	(74 030)	19 416	(63 271)	(192 302)	(285 012)	(367 950)
<b>Medianos</b>	(155 830)	(177 840)	(166 100)	(595 670)	(221 900)	(223 100)	(304 641)	(299 581)	(435 370)	(411 518)	(303 265)
Colombia	(17 860)	(30 760)	(18 220)	(26 980)	(26 800)	(28 220)	(55 569)	(51 064)	(64 822)	(53 562)	(24 377)
Chile	(31 140)	(60 570)	(31 930)	(477 810)	(54 200)	(53 930)	(77 358)	(51 724)	(133 856)	(130 531)	(70 137)
Perú	(57 430)	(53 180)	(56 970)	(74 290)	(53 980)	(72 857)	(79 920)	(100 704)	(110 097)	(115 805)	(110 097)
Uruguay	9 850	18 580	5 880	2 080	14 130	6 030	5 582	(8 100)	(9 416)	15 928	16 935
Venezuela	(59 250)	(51 910)	(64 860)	(92 960)	(80 740)	(93 000)	(104 439)	(108 775)	(126 572)	(133 256)	(109 881)
<b>Pequeños</b>	(382 790)	(241 380)	(292 140)	(245 660)	(260 460)	(199 230)	(102 932)	(241 316)	(137 328)	(497 938)	(486 531)
Bolivia	(168 910)	(16 780)	(20 610)	(17 930)	(14 520)	(18 780)	(21 576)	(18 922)	(18 135)	(21 080)	(21 203)
Costa Rica	(7 420)	(7 440)	(8 260)	(7 640)	(9 300)	(10 850)	(11 386)	(10 185)	(12 558)	(10 670)	(10 641)
Cuba	(154 900)	(167 820)	(154 000)	(156 250)	(147 640)	(140 740)	(13 796)	(138 917)	(13 870)	(147 471)	(169 135)
Ecuador	(5 360)	(5 020)	(7 440)	(7 830)	(8 550)	8 940	(11 473)	(12 768)	(14 684)	(19 622)	162
El Salvador	(11 060)	(10 830)	(5 150)	(7 540)	(6 010)	(3 990)	(2 018)	(3 201)	(13 856)	(4 995)	(10 795)
Guatemala	(9 290)	(6 230)	(7 860)	(9 640)	(390)	(9 720)	(9 594)	(9 528)	(10 163)	(13 922)	(14 589)
Haití	(6 110)	(3 240)	(3 620)	(3 420)	(3 270)	(4 190)	(6 672)	(7 808)	(8 567)	(8 902)	(8 716)
Honduras	3 260	490	(2 350)	(870)	(4 420)	(4 270)	(3 837)	(4 291)	(4 477)	(5 553)	(11 256)
Nicaragua	(5 010)	(4 980)	(62 810)	(7 430)	(990)	(1 120)	(4 315)	(6 346)	(9 703)	(3 019)	(3 300)
Panamá	(3 890)	(4 320)	(3 740)	(5 020)	(47 810)	(4 440)	(9 491)	(7 540)	(7 020)	(7 337)	(6 998)
Paraguay	(6 490)	(7 050)	(7 610)	(8 830)	(6 730)	(4 790)	(4 796)	(5 713)	(3 415)	(8 170)	(1 949)
República Dominicana	(7 560)	(8 160)	(8 690)	(13 260)	(10 830)	(5 280)	(4 978)	(15 999)	(20 871)	(247 251)	(228 111)

Fuente: FAO, Anuario de Comercio, varios números.

Cuadro 62. América Latina: saldo comercial de materiales y maquinaria agrícola  
(millones de dólares)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<b>Total América Latina*</b>	-251,9	-284,5	-292,6	-322,1	-344,1	-378,6	-351,3	-498,4	-460,1	-641,1	-775,0	-1 560,6	-1 825,8	-1 331,7	-1 520,4	
<b>Países grandes</b>	-104,3	-114,3	-124,9	-154,9	-159,5	-206,9	-208,7	-268,9	-276,5	-433,8	-459,2	-1 011,7	-1 041,6	-796,8	-747,0	-891,3
Argentina	-9,8	-21,8	-20,0	-13,0	-20,6	-18,2	-20,0	-18,6	-18,8	-16,8	-3,8	-8,6	-9,6	-9,3	-38,5	-33,7
Brasil	-46,8	-37,2	-43,1	-87,2	-81,0	-123,1	-124,9	-183,1	-196,8	-345,0	-375,7	-849,2	-732,9	-534,3	-527,6	-490,4
México	-47,7	-55,3	-61,8	-54,7	-57,9	-65,6	-63,8	-67,2	-59,1	-72,0	-79,7	-153,9	-299,1	-253,2	-180,9	-367,2
<b>Países Medianos</b>	-73,0	-73,7	-71,7	-82,4	-78,1	-80,6	-45,2	-114,3	-77,0	-83,7	-158,2	-257,5	-385,9	-269,1	-397,0	-0,9
Chile	-5,5	-2,4	-6,6	-6,6	-14,1	-11,2	-14,4	-23,2	-4,1	-10,5	-42,8	-69,2	-25,5	-11,9	-3,5	-95,5
Colombia	-30,8	-34,5	-19,7	-23,7	-16,1	-26,1	-31,7	-34,9	-19,9	-19,6	-46,5	-89,1	-55,4	-28,4	-80,8	-50,2
Perú	-15,6	-15,7	-8,3	-26,9	-22,0	-18,4	-18,0	-15,9	-18,6	-23,1	-36,0	-33,6	-98,4	-37,9	-49,0	
Uruguay	-1,1 <sup>b</sup>	-1,4 <sup>b</sup>	-3,5	-5,8	-2,7	-4,6	-5,3	-3,5					-30,6	-35,2	-24,2	
Venezuela	-20,0	-19,7	-33,6	-19,4	-23,2	-20,3	-24,2	-36,8	-34,4	-30,5	-32,9	-65,6	-176,0	-155,7	-239,5	-228,2
<b>Países pequeños*</b>	-74,6	-96,5	-96,0	-84,8	-106,5	-91,1	-97,4	-115,2	-106,6	-123,6	-157,6	-291,4	-398,3	-265,8	-376,4	-356,1
Barbados	-1,4	-1,8	-1,8	-1,7	-1,8	-1,5	-1,9	-2,4	-2,6	-3,2	-3,6	-3,8	-5,0	-5,1	-4,6	-4,9
Costa Rica	-9,5	-2,0	-13,9	-9,6	-9,6	-10,5	-13,5	-14,1	-18,2	-17,7	-19,3	-36,8	-45,7	-31,4	-45,2	-40,0
El Salvador	-13,8	-20,7	-14,1	-11,3	-11,7	-7,1	-13,3	-28,3	-7,9	-12,1	-19,3	-45,7	-53,0	-22,9	-50,3	-27,4
Guatemala	-16,2	-19,5	-22,1	-14,0	-14,2	-15,4	-15,2	-13,1	-14,9	-19,0	-24,4	-52,2	-65,4	-39,0	-64,8	-53,8
Honduras	-4,3	-6,4	-7,7	-8,4	-10,1	-10,3	-11,8	-13,2	-14,2	-12,7	-16,3	-21,5	-28,7	-30,2	-45,9	-41,0
Nicaragua	-13,1	-13,8	-16,9	-15,8	-28,7	-16,8	-8,2	-8,6	-8,6	-13,2	-20,2	-42,0	-35,4	-19,9	-42,5	-36,4
<b>Mercado Común Centroamericano</b>	(-56,9)	(-62,4)	(74,7)	(-59,1)	(-74,3)	(-60,1)	(-62,0)	(-77,3)	(-63,8)	(-74,7)	(-99,5)	(-198,2)	(-228,2)	(-143,4)	(-248,7)	(-198,6)
Haiti										-0,1	-0,4	-1,0	-2,4	-4,2	-3,8	-4,0
Guyana	-2,3	-2,2	-2,4	-2,5	-2,6	-2,1	-4,1	-4,1	-4,3	-4,4	-8,5	-11,9	-20,8	-14,1	-9,8	-11,2
Jamaica	-7,5	-18,1	-11,2	-9,9	-10,2	-7,6	-10,9	-8,5	-10,9	-12,6	-15,1	-16,2	-27,2	-14,7	-14,7	-16,4
Panamá	-5,0	-4,8	-5,7	-7,1	-6,5	-7,7	-8,3	-12,6	-14,2	-15,6	-20,9	-35,8	-41,9	-33,6	-25,7	-28,6
República Dominicana																
Trinidad y Tobago	-3,6	-5,9	-2,5	-6,2	-9,7	-6,5	-8,6	-8,2	-10,7	-11,4	-9,7	-6,8	-19,9	-25,4	-28,6	-29,6
Bolivia	1,8	1,6	2,8	4,1	3,7	2,7	3,2	1,8	0,8	2,8	3,4	7,5	5,5	0,8	-1,5	1,6
Ecuador	-1,1	-0,4	-1,3	-1,6	-3,4	-1,3	-2,8	-4,6	-5,2	-4,1						
Paraguay	-3,4	-6,9	-4,7	-6,6	-9,5	-11,9	-10,8	-10,4	-7,8	-12,1	-15,8	-41,9	-86,6	-49,5	-57,2	-84,5
	-0,3	-0,5	-1,1	-0,6	-1,3	-1,2	-4,6	-3,2		-4,5	-6,8	-10,6	-8,8	-7,7	-8,8	

\* Excluye Haití, Bolivia, Paraguay, Guyana y Barbados.

<sup>b</sup> Considera solamente el comercio de maquinaria agrícola.

Nota: Fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola.

Fuente: FAO, Anuario de Comercio, varios números y Anuario de Comercio, Naciones Unidas.

Cuadro 63. América Latina y el Caribe: saldo comercial, según sector de origen de los bienes

	1965	1973	1975
	(Millones de dólares)		
Saldo industrial <sup>a</sup>	- 7 092,0	- 15 761,0	- 28 387,0
Saldo agropecuario	4 103,0 <sup>b</sup>	7 808,0	8 641,0
Saldo petrolero <sup>c</sup>	2 099,8	3 361,5	6 815,7
Saldo del resto <sup>d</sup>	1 948,3	4 354,8	3 028,4
Saldo total	1 059,1	- 236,7	- 9 901,9
PIB	94 529,0	275 211,0 <sup>e</sup>	313 824,0
	(Porcentajes)		
Saldo industrial/PIB	(7,5)	(5,7)	(9,1)
Saldo agropecuario/PIB	4,3	2,8	2,8
Saldo petrolero/PIB	2,2	1,2	2,2
Saldo del resto/PIB	2,1	1,6	1,0
Saldo total/PIB	1,1	(0,1)	(3,1)

<sup>a</sup> Incluye solamente manufacturas (secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excepto el capítulo 68)

<sup>b</sup> Excluye Haití

<sup>c</sup> Excluye Guyana

<sup>d</sup> Obtenido por diferencia

<sup>e</sup> Excluye Barbados

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, varios números; FAO, *Anuario de comercio*, varios números; CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina, 1978*; *International Financial Statistics*, yearbook, 1980.

En el caso de los países avanzados, se ha destacado la importancia que el rápido proceso de la "modernización" de la agricultura tuvo en el incremento del mercado para los productos del sector industrial, tanto en lo que se refiere a maquinaria como a fertilizantes, pesticidas y otros insumos de origen industrial. Interesaría entonces analizar en qué medida el sector industrial de América Latina ha respondido a las demandas que en esos rubros ha planteado la agricultura de la región que, como señalaba anteriormente, han sido significativamente menos dinámicos que en los países avanzados. En el cuadro 62 se analiza, precisamente, la balanza comercial de los países de la región en lo que se refiere a fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola. Se observa, en primer lugar, el hecho de que en todos esos países las exportaciones por esos conceptos son inferiores a las importaciones correspondientes y, lo que resulta aun menos estimulante, que este déficit se ha incrementado significativamente también en los países industrialmente más avanzados. Mientras que en el conjunto de la región el déficit se eleva de 252 millones de dólares en 1963 a 1 826 millones de dólares en 1975, multiplicándose prácticamente por siete en el período, en el caso de los países más grandes el déficit se multiplica por 10 y esto se origina fundamentalmente en el Brasil, donde el déficit de multiplica por 14.

Queda entonces en evidencia que este peculiar patrón de industrialización ha desarrollado una relación con el sector agrícola que no sólo se ha traducido por una competitividad internacional decreciente de este último, sino que, además, ha sido incapaz de aprovechar plenamente las potencialidades del mercado que el sector agrícola ofrecía al sector industrial.

### 9. Estructura sectorial del déficit del comercio exterior en América Latina

Habiéndose destacado el carácter estructural del déficit generado por el sector industrial y la erosión de la competitividad del sector agrícola, se está en condiciones de obtener una visión de conjunto respecto al origen sectorial del déficit externo de América Latina, para lo cual es preciso introducir el sector energético. En el cuadro 63 se analiza, para el conjunto de la región, la estructura sectorial del déficit del comercio exterior. Se observa que mientras el déficit generado por el sector industrial se multiplica por cuatro entre 1965 y 1975, el superávit del sector agropecuario se duplica y el del sector petrolero algo más que se duplica y el resto, básicamente productos de la minería, no se alcanza siquiera a duplicar. Mientras que en 1965 el superávit agrícola compensaba algo más que la mitad del déficit industrial, en 1975 representaba menos de un tercio de éste.

El crecimiento del sector energético obviamente encubre dos situaciones radicalmente diferentes, que corresponden a los países exportadores de petróleo y a los que son importadores del mismo, los que

han visto evolucionar el comercio exterior desde perspectivas muy diferentes. El caso del Brasil ilustra bien la situación de este segundo grupo de países. En efecto, en el cuadro 64 se observa que el déficit energético de 1975 prácticamente absorbía el superávit del sector agrícola, mientras que en 1965 el superávit del sector agrícola quintuplicaba el déficit petrolero. En este caso convergen, entonces, los factores estructurales presentes en el sector industrial, la relación de esta rama con la agricultura y la carencia del recurso energético, configurando un cuadro de restricciones externas de magnitud considerable, lo que explica la decisión con que ese país está abordando el tema energético, tanto a nivel de sustitutos como de la racionalización de su uso.

El caso opuesto es el de México, donde la exportación de petróleo a partir de 1976 constituyó un factor determinante en la neutralización de un déficit comercial que se incrementaba en forma muy acentuada a partir de 1971. En el gráfico 3 se observa la evolución de los distintos componentes, como proporción del PNB, a partir de 1960. Se comprueba que el déficit comercial total experimenta una tendencia de crecimiento sistemático pero lento durante la década del 60, en el curso de la cual el déficit del sector industrial disminuye en relación con el

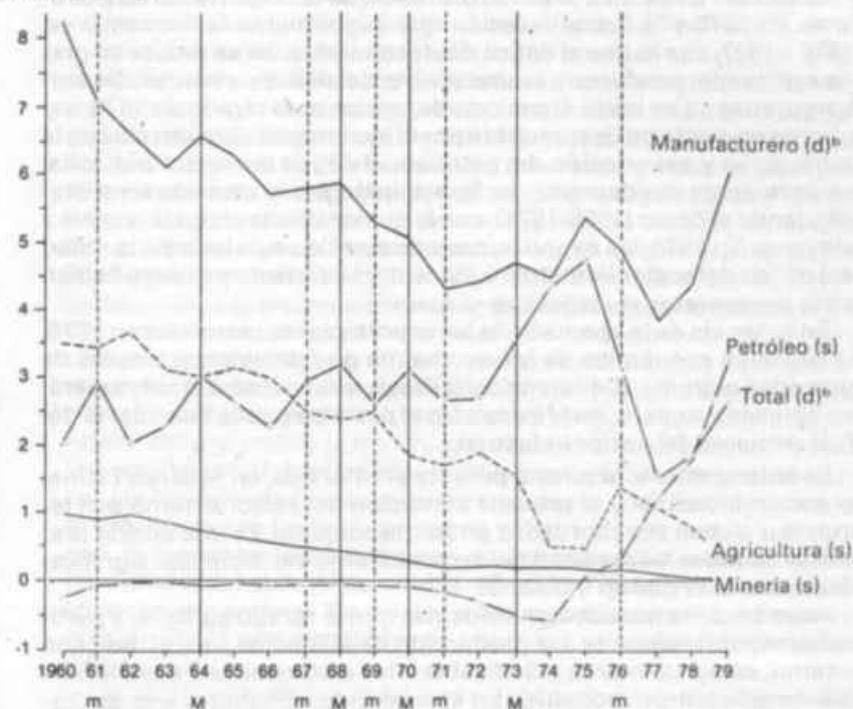
Cuadro 64. Brasil: déficit externo (1965-1975)  
(Millones de dólares)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Déficit industrial	-554 (2,8)	-990 (4,1)	-1 156 (4,3)	-1 656 (5,6)	-1 589 (4,2)	-2 094 (5,0)	-2 942 (6,0)	-3 649 (6,2)	-5 042 (6,3)	-8 770 (9,1)	-8 052 (7,2)
Superávit agrícola	1 022	1 121	964	1 152	1 472	1 672	1 610	2 354	3 422	3 736	3 987
Déficit petrolero	5,1	-215	-228	-289	-274	-324	-466	-573	-986	-3 233	-3 298
Saldo del resto	-199	386	633	1 819	719	978	1 434	1 616	2 545	3 520	3 823
Saldo comercial	655	438	213	26	318	232	-364	-252	-61	-4 747	-3 540
Producto nacional bruto	19 953	24 178	26 784	29 529	37 218	42 081	49 123	58 434	80 114	96 775	111 288

Fuente: Para el déficit industrial, CEPAL, con base en informaciones oficiales de 13 países (censos e índices de producción industrial); para el superávit agrícola, FAO, Anuario estadístico de comercio (varios números); para el déficit petrolero y el saldo comercial, CEPAL, Anuario estadístico de América Latina, 1974 y 1978, e i.f.s. suplemento, mayo de 1977.

Gráfico 3. México: composición de la balanza comercial por ramas principales de origen

Fracción del Producto interno bruto (%)<sup>a</sup>



m = Punto inferior del ciclo  
M = Punto superior del ciclo

d = déficit  
s = excedente

<sup>a</sup> Con base en precios corrientes.

<sup>b</sup> Excluye las exportaciones netas de la industria cautiva.

<sup>c</sup> Incluye el comercio de productos agrícolas semiprocados.

Fuente: V. Brailowsky, "Oil revenues and economic policy in Mexico", SEPAFIN, 1980.

PNB y el superávit agrícola se erosiona sistemáticamente, lo que se refuerza con la erosión del superávit de productos mineros. A partir de 1971 la situación se agrava fundamentalmente por el incremento relativo del déficit del sector industrial y la aparición de un déficit petrolero, mientras que la tendencia negativa persiste tanto en el sector agrícola como en el minero. La conjunción de estos factores explica el hecho de que el déficit comercial se eleve de algo menos del 3 % del PNB en 1971 a casi un 5 % en 1975. El inicio de las exportaciones petroleras en 1976 y la fuerte recesión que experimenta la economía en 1976 y 1977, con lo que el déficit del sector industrial se reduce en grado acentuado, conducen a limitar el nivel del déficit comercial. Sin embargo, cuando se inicia el período de crecimiento rápido en 1978, explicado en grado no despreciable por el incremento considerable de la producción y exportación del petróleo, el déficit del sector industrial se incrementa rápidamente, en forma análoga a lo ocurrido en el Brasil cuando el *boom* (1968-1974), con lo que el déficit comercial vuelve a elevarse. En 1979 las exportaciones de petróleo cubrían sólo la mitad del déficit del sector industrial y los sectores agrícola y minero habían visto desaparecer el respectivo superávit.

En ausencia de la aparición de las exportaciones petroleras en 1976, la situación económica de México habría podido alcanzar niveles de gravedad extrema. A diferencia del Brasil, que cuenta aún con superávit agrícola y minero, en México sólo el petróleo puede financiar el déficit creciente del sector industrial.

Lo anteriormente expuesto permite afirmar que, en América Latina, el patrón industrial y la precaria condición del sector externo son temas que deben ser abordados en forma conjunta. Es una ilusión pretender abordar la fragilidad del sector externo sin modificar significativamente este patrón industrial.

Asimismo, ha quedado en evidencia que el rezago agrícola, y particularmente el referente a la producción de alimentos para el mercado interno, es parcialmente adjudicable a las distorsiones y peculiaridades de este patrón industrial. En este sentido, constituye una aspiración infundada lograr la "modernización" de la agricultura manteniendo invariable este patrón industrial.

## 10. Algunas consideraciones sobre los proyectos neoliberales en América del Sur

### Introducción

En las secciones anteriores han sido abordados algunos aspectos de la llamada industrialización sustitutiva de importaciones vigente en las últimas décadas en América Latina. Se ha identificado al crecimiento con la transformación productiva y social que lo acompaña como su mérito principal y la precariedad del liderazgo interno, la ausencia de creatividad, el carácter trunco y distorsionado de la estructu-

ra productiva, la "perversa" vinculación con la agricultura, la cada vez más frágil vinculación con el exterior y, como consecuencia de todo lo anterior, la persistencia de situaciones profundamente inequitativas en lo social, como sus carencias fundamentales.

En el curso de la década del 70 y como respuesta eminentemente política a la creciente gravitación de sectores sociales que cuestionaban profundamente el sistema vigente, formulando alternativas explícitas de transformación, se incorporan al panorama latinoamericano las propuestas, mal llamadas pero así reconocidas "neoliberales".

Estas propuestas, a diferencia de lo que ocurriría con posterioridad, pero por la vía electoral, en los Estados Unidos e Inglaterra, se imponen por la vía de la coerción y postulan también una transformación radical de la sociedad y la economía. Aunque surjan como respuesta a transformaciones sociales en curso o potenciales, su cuestionamiento tiene un carácter global respecto al modelo de crecimiento y desarrollo que los países en cuestión habían seguido en las últimas décadas. En lo económico, su planteamiento pone el énfasis en el carácter privilegiado del mercado, el papel subsidiario que debe corresponder al Estado y el desplazamiento de la fuerza motora central desde el mercado interno, situación prevaleciente en el modelo de la industrialización precedente, hacia el mercado exterior, a semejanza de lo que ocurría en fases pretéritas del desarrollo latinoamericano. En esta concepción se despoja al sector industrial de sus atributos de liderazgo y catalizador del progreso y la transformación económica y social; el sector industrial pasa a integrarse a una base productiva en la que desaparecen las "prioridades" y las consideraciones de "articulación interna de la estructura productiva", progreso técnico y "autonomía", criterios que, al menos retóricamente y en muchos casos en áreas localizadas de la realidad, habían inspirado la reflexión y las políticas industriales en el modelo anterior. Pasan a privilegiarse aquellas actividades o rubros productivos susceptibles de encontrar colocación en el mercado internacional.

Las implicaciones de carácter macroeconómico y social generadas en el corto plazo por la aplicación de este criterio central no reciben demasiada atención, porque se sostiene que a largo plazo tenderá a generarse una estructura productiva capaz de satisfacer los objetivos de crecimiento y equidad.

Aun cuando ha transcurrido un período relativamente breve, sobre todo tratándose de una propuesta que postula una transformación profunda y de largo plazo, parece imprescindible analizar más de cerca la concepción y los resultados obtenidos por la aplicación de este modelo. En primer lugar porque, como se indicara anteriormente, se trata de una propuesta con un claro sentido político, que se vincula con una corriente de pensamiento que tiene plena vigencia a nivel internacional, con todo lo que esto implica desde el punto de vista de la inserción de los países de América Latina en el marco de las relaciones económicas y políticas internacionales. En segundo lugar, porque se presenta como la respuesta positiva y científica a las carencias e insu-

ficiencias del modelo de desarrollo precedente, en el cual el sector industrial ha ejercido un liderazgo indiscutido. En tercer lugar, porque se nutre, para su intento de consolidación, de las deficiencias objetivas heredadas, tales como la irracionalidad de la estructura productiva y la conocida distancia entre los precios y la calidad de los productos industriales localmente producidos y los que se pueden obtener en el mercado internacional. Finalmente, porque la evolución de la situación en aquellos países en que se instrumenta esta concepción ejercerá, sin duda, una influencia significativa en la reflexión y acción política futura de América Latina. Esto se proyecta con particular intensidad en el ámbito específico de las opciones de industrialización, tema central de estas reflexiones.

Aun cuando las propuestas de política económica de inspiración neoliberal están presentes en el conjunto de la región, con claras diferencias de intensidad y respaldo político en cada caso, han alcanzado un nivel de concreción mayor en el Cono Sur y expresiones parciales localizadas en Perú, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Brasil y México. El caso de aplicación extrema parecería ser el de Chile. En este sentido, parece importante intentar acercarse a la comprensión de la formulación e instrumentación de la política económica en ese país, cuyo desarrollo industrial se inicia a fines del siglo pasado y alcanza un nivel relativamente avanzado en la posguerra, para posteriormente sufrir un proceso de estancamiento relativo.

#### *El caso de Chile*

La política económica del gobierno se apoya en un diagnóstico de los últimos 40 años, que podría caracterizarse en los términos siguientes: el desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, amparada en una protección elevada y en una intervención pública que marginalizó y esterilizó la acción orientadora del mercado, condujo al país a una situación de caos económico, social y político. A partir de 1973, con el auxilio de la fuerza, se procedió a la refundación económica del país sobre la base de reducir drásticamente la protección arancelaria, jibarizar la acción pública y recuperar para las fuerzas del mercado el papel de árbitro supremo de la acción económica. El impulso decisivo a la refundación tiene lugar en 1975, cuando se pone en práctica un riguroso programa de austeridad que reduce en más del 11% el PNB real y en 19% el producto por habitante; asimismo, el desempleo abierto alcanza el 20% de la fuerza de trabajo en Santiago, a pesar de los programas de empleo mínimo. En 1976 se inicia una recuperación que devuelve el equilibrio a las finanzas públicas, incrementa en forma significativa las reservas internacionales y reduce sustancialmente la inflación. En 1978 el PNB por habitante alcanza el nivel de 1968.<sup>46</sup> Persisten como problemas no resueltos, a juicio de los análisis

<sup>46</sup> World Bank (1980, p. 5).

externos, el bajo coeficiente de inversión, la elevada tasa de interés real y el alto nivel de desempleo.<sup>47</sup> A pesar de estas insuficiencias, el juicio general que se emite en los informes de los organismos internacionales y de la prensa mundial es evidentemente muy favorable y, en ciertos casos, francamente apologetico del modelo hoy vigente.<sup>48</sup> La visión optimista del futuro se expresa, por ejemplo, en la proyección que efectúa el Banco Mundial en su estudio publicado en enero de 1980. Allí se prevé que en los próximos diez años el producto crecerá entre el 5,5 y el 6% anual, con un coeficiente de inversión que se elevará del 9% en 1977 al 16% en 1990 y con un servicio de la deuda externa, decreciente en relación con el PNB, desde un nivel del 42% en 1978 al 20% en 1990. (Véase Banco Mundial, *op. cit.* págs. 257-262.) Esta perspectiva permite que algunos analistas de la prensa internacional se lamenten de que otros países no sigan este ejemplo, que se inspira estrictamente en los principios de la "racionalidad económica".<sup>49</sup> En estas páginas se analizan algunos de los postulados de este nuevo paradigma, así como su instrumentación, resultados y perspectivas.

#### *Sobre los postulados del nuevo paradigma*

El enunciado de las insuficiencias de la industrialización por "sustitución de importaciones" se ha convertido casi en un lugar común, que refleja el hecho de que se ha alcanzado un grado elevado de consenso respecto a las mismas: ineficiencia de la estructura productiva, que se expresa en precios internos de los productos manufacturados significativamente más altos que en el mercado internacional, en la contribución importante del sector manufacturero al déficit comercial externo, las carencias casi absolutas de innovación y en su incapacidad para arrastrar, como ha ocurrido en los países desarrollados, la elevación de la productividad del sector agrícola. El consenso respecto a estas comprobaciones desaparece cuando se pasa a la fase de la interpretación. Para los defensores del nuevo paradigma, las dos razones fundamentales que explican estas insuficiencias son la elevada protección y la intervención estatal. En conjunto, serían la base del pecado principal: la ineficiencia. Por un razonamiento de una simpleza impecable, aunque de una rigurosidad discutible, se concluye que si la protección y la intervención pública explican la ineficiencia, la eliminación de la protección y la jibarización de la acción pública deberían conducir a generar eficiencia. Esta aparente relación de causalidad constituye el núcleo central de este nuevo paradigma. Es por esto que resulta necesario intentar el análisis de la vigencia lógica e histórica de esta formulación.

En primer lugar, de acuerdo con lo señalado anteriormente, es interesante indicar que Argentina y Uruguay, donde se aplica actualmente

<sup>47</sup> Estados Unidos - Department of State (1979, p. 3).

<sup>48</sup> *The Wall Street Journal* (1979); Bank of London (1979); *Business Latin America* (1979); Gall (1980); *The Economist* (1980); *Fortune* (1980).

<sup>49</sup> *Forbes* (1980).

una política económica similar, en sus postulados básicos, a la de Chile, son, junto con este último, los países en los cuales la industrialización mostró a partir de 1950 un menor dinamismo. La producción industrial de los tres países en conjunto representaba en 1950 el 42% de la de América Latina, mientras que en 1978 era sólo el 21%. Mientras que en esos 28 años la producción industrial de América Latina se expandía a una tasa media anual del 6,5 %, el ritmo promedio de crecimiento en Argentina era del 4,1%, en Uruguay del 2,7% y en Chile del 3,7%. (Véanse nuevamente los cuadros 35, 36 y 37.) Estos tres países, que en 1950 tenían un grado de industrialización —expresado como relación entre la producción industrial y el PNB— más alto que el del conjunto de los países de América Latina, acompañado de un nivel elevado de urbanización y de integración social, manifestaban una sistemática erosión de su posición relativa respecto al resto de América Latina y a buena parte del mundo. En 1963, el producto por habitante en Chile superaba con creces a los del Brasil y México, tenía un nivel semejante al de España y representaba el 31 % del de los Estados Unidos; en 1976 quedó rezagado respecto del Brasil, México y España y equivalía al 25 % del de los Estados Unidos, país cuyo crecimiento fue significativamente inferior en ese período al de Europa y el Japón.<sup>50</sup>

Las diferencias entre este grupo de países, cuyo dinamismo industrial parece agotarse prematuramente, y el resto de América Latina, no radican precisamente en las causales básicas de protección e intervención pública, elementos presentes en el conjunto de la región, y por consiguiente resultaría injustificado atribuir a esos factores la explicación de este relativo estancamiento, como se intenta demostrar en las páginas siguientes. Lo menos que podría afirmarse es la necesidad de incorporar al análisis un conjunto de factores sociales y políticos en los cuales efectivamente aparecerían diferencias no despreciables respecto a otros países de América Latina.<sup>51</sup> Tal vez sean precisamente esos factores los que indujeron e hicieron posible esta refundación de la economía.

Podría sostenerse que también en los países donde se observó un mayor dinamismo industrial, la protección y la intervención pública coexistían con la ineficiencia y por tanto mantendría parcialmente su vigencia la validez del razonamiento básico. Cabría entonces interrogarse respecto a la posibilidad de que la protección no conduzca necesariamente a la ineficiencia.<sup>52</sup> Si así fuese, se invalidaría la conclusión normativa del nuevo paradigma. De acuerdo con lo señalado en el capítulo I, al analizar a nivel mundial el crecimiento industrial de la posguerra, período cuyo dinamismo no tiene precedentes y en el cual la producción industrial se expande a una tasa anual superior al 6%,

<sup>50</sup> Kravis, Harton y Summers (1978).

<sup>51</sup> Véanse los trabajos de O'Donnell, Serra, Cardoso, Hirschman, Cotler, Kirth, Collier y Kaufman en Collier (ed. 1979); Lichtenstejn (1981).

<sup>52</sup> Lo importante es la distinción entre "proteccionismo para el aprendizaje" y "proteccionismo frívolo".

más que duplicando el crecimiento de la primera mitad del siglo (2,8%), se constata que el país que lidera el crecimiento y la penetración en los mercados internacionales es el Japón. En el período 1950-1977, su producto nacional bruto (PNB) y el producto industrial crecen a un ritmo que duplica el crecimiento mundial, penetrando en los mercados internacionales, y particularmente en el de los países desarrollados con productos de complejidad tecnológica creciente. Este país, que de acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas debió abrir sus fronteras a los productos intensivos en capital y a la inversión extranjera portadora de tecnología, concentrando sus recursos abundantes, mano de obra, en productos que la utilizasen intensamente, incurrió en una triple herejía: cerrar sus fronteras a la importación de productos manufacturados, cerrar sus fronteras a la inversión extranjera y concentrarse en actividades industriales intensivas en capital y en tecnología.

Detrás de esta total irreverencia por el aún no descubierto paradigma del mercado estaba la voluntad y audacia de los sectores empresariales japoneses, en coordinación y simbiosis con el Estado que, en una expresión de evidente intervencionismo público, definía una estrategia nacional de largo plazo y marcaba prioridades sectoriales que hacían abstracción de las sagradas señales del mercado.

Podría, sin embargo, argumentarse que el caso del Japón tal vez carece de relevancia por tratarse de un país cuya tradición de desarrollo industrial se remonta al siglo XIX y que cuenta con una población significativamente superior a la de los países como Chile. Convendría entonces citar el ejemplo de los países del sudeste asiático, analizados en el capítulo II, que se inspiran, como se ha intentado mostrar muy de cerca, en el modelo japonés.<sup>53</sup>

La marcada intervención pública se expresa no sólo en las definiciones de política industrial, sino además en el otorgamiento generoso de subsidios, incentivos fiscales, apoyo financiero en condiciones preferenciales a los proyectos y empresas definidos como prioritarios. Pero tal vez en el área de investigación y desarrollo tecnológico, como se destaca en el capítulo IV, sea más evidente la presencia "distorsionadora" del Estado. Es importante destacar que no sólo estos países orientales excluyen a la investigación científica y tecnológica del ámbito sagrado del mercado, y por consiguiente no le exigen autofinanciamiento, sino que también el conjunto de países capitalistas desarrollados incurren sistemáticamente en el mismo "pecado".<sup>54</sup>

En la actualidad —cuando la denominada "tecnología de la información", expresión que sintetiza los avances logrados en el ámbito de la

<sup>53</sup> Véanse las referencias del Capítulo II de Okita (1980).

<sup>54</sup> "Hay ciertas áreas donde los mercados difícilmente reflejan en forma adecuada las necesidades económicas y sociales futuras. Esto se aplica, por ejemplo, a la investigación y desarrollo y a la inversión para producir y ahorrar energía; para introducir mejoras en la calidad del medio ambiente, la salud, la infraestructura urbana, etcétera." (Cita de un documento de la OCDE, aparecida en *The Observer*, julio de 1978.)

microelectrónica, las comunicaciones y la computación, parece emerger como la avanzada de una nueva revolución industrial— se observa, como se verá en el capítulo IV, que los gobiernos de los Estados Unidos, Canadá, los países europeos y el Japón están dispuestos a distorsionar impudicamente los mercados internacionales en que se competirá mañana, sobre la base de programas de desarrollo enteramente subsidiados, con los cuales se construyen las futuras ventajas comparativas de las empresas nacionales respectivas.<sup>55</sup> Estas esquemáticas referencias sugieren que la relación mecánica entre protección, intervención pública e ineficiencia puede, en determinadas condiciones, por ejemplo en la agricultura de los países desarrollados, carecer absolutamente de vigencia. En los casos mencionados, la protección y la intervención estaban al servicio de una estrategia inspirada y liderada por Estados nacionales y sectores empresariales nacionales dotados de voluntad industrializadora.

Si se acepta la hipótesis de que, en el caso de América Latina, el origen último de la ineficiencia no sería la protección y la intervención estatal, sino, como se ha sugerido anteriormente, entre otros factores explicativos, la fragilidad de la vocación industrial de los sectores empresariales nacionales que han contribuido a instaurarla, debería concluirse que no bastará la eliminación de la protección y la jibarización del sector público para que se genere una estructura productiva eficiente. Máxime si los sectores que, como ocurre en Chile, lideran este nuevo modelo de desarrollo son los intermediarios financieros que, con el auxilio de la coerción, han desplazado de la escena no sólo a los sectores laborales sino también al frágil empresariado industrial nacional, el cual se ha visto obligado a retornar a la actividad comercial, con énfasis en la importación, con excepción del grupo de empresas industriales orientadas a la exportación de recursos naturales procesados (papel y celulosa, pesca y conservas), muchos de los cuales habían contado para su desarrollo con el apoyo del sector público.<sup>56</sup> El único aspecto en que existe una clara semejanza entre su liderazgo y el que ejercen los grupos nacionales de Corea o Taiwán es el recurso a la coerción; pero la ausencia de austeridad, de vocación industrializadora e innovadora parecería separarlos radicalmente. En realidad, el nuevo paradigma se acerca mucho más al conocido y poco prestigioso modelo vigente durante muchas décadas en algunos países centroamericanos que al igualmente autoritario pero dinámico esquema vigente en algunos países del sudeste asiático.

Una expresión diáfana del contraste de la vocación industrial predominante de Corea y la hegemonía que la vocación mercantil ejerce en el caso chileno, se encuentra en el sector electrónico y, en particular, en el caso de los televisores a color. Como se indicó en el capítulo II,

<sup>55</sup> Véase el Capítulo V.

<sup>56</sup> Sobre el proceso de concentración, véase Dasche (1979). Sobre el sector externo, véanse French Davis (s/f); Herrera y Morales (1980); French Davis (1979); Zahlert (1980); Lahera (1981); Portales (1980). Sobre el sector industrial, véase Durán (1980a). Sobre el sector agrícola, véase Bengoa y Crispi (1981).

hasta fecha reciente el gobierno coreano había dispuesto la prohibición del consumo interno de la producción nacional, que se destinaba exclusivamente para la exportación. La consideración básica que inspira esta medida intervencionista y violatoria de las reglas del mercado era evitar que se afectase el proceso de ahorro interno de las familias de Corea, factor importante en el rápido crecimiento liderado por el sector industrial. Mientras tanto, en Chile se paralizaba la industria electrónica y se abrían las puertas a la importación masiva de televisores, entre los cuales los provenientes de Corea representaban una proporción no despreciable. En el caso chileno, la justificación oficial era la prioridad de permitir el acceso a los bienes modernos de consumo al conjunto de la población, no obstante que una proporción elevada de la misma estaba desempleada. La importación masiva de productos del sector electrónico representaba, en el corto plazo, una oportunidad atractiva para el sector mercantil que lidera este modelo, en cuya visión estratégica las perspectivas de crecimiento y desarrollo de la creatividad nacional parecen desempeñar un papel estrictamente marginal.

Curiosamente, en el discurso de este sector de intermediarios financieros, uno de los términos que con mayor frecuencia se utiliza es el de eficiencia. El concepto de eficiencia que emplea este sector, cuya actividad principal ha consistido hasta ahora en adquirir dinero en los mercados internacionales a tasas normales y colocarlo internamente a las tasas reales más elevadas de que se tenga memoria, para actividades que, salvo en casos excepcionales, no pueden ser productivas, porque no podrían soportar ese costo financiero, es extremadamente restringido. Se consideran eficientes aquellas actividades productivas que, en las actuales condiciones del mercado internacional, donde predomina el proteccionismo de los países desarrollados,<sup>57</sup> el fomento de sus exportaciones<sup>58</sup> y la prédica de que el resto del mundo se liberalice,<sup>59</sup> pueden resistir la competencia externa. Se trata de una definición de carácter estrictamente microeconómico y de corto plazo, que conduce necesariamente a considerar como oportunidades atrac-

<sup>57</sup> "La perspectiva para el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo a los países industrializados aparece significativamente menos favorable para la próxima década que lo que ha sido en las dos últimas. Las principales razones para esto son el lento proceso de recuperación en los países avanzados y el reforzamiento de las presiones proteccionistas." (World Bank, 1978, p. 112.)

<sup>58</sup> Estados Unidos - Department of State (1978).

<sup>59</sup> "La historia de posguerra del Japón revela los riesgos que para una economía mundial abierta puede provocar un país que se considera a sí mismo pobre y dependiente, habiendo ya alcanzado una gravitación significativa en el comercio mundial, y que no toma en cuenta los efectos que sobre sus propios intereses vitales puede tener el no asumir seriamente las obligaciones recíprocas, tales como postergar la apertura de su mercado interno a las importaciones y eliminar apoyos innecesarios a las exportaciones. Es nuestra sentida esperanza que los países en desarrollo más avanzados no repitan este serio error." (F. Bergsten, Secretario Adjunto del Tesoro para Asuntos Internacionales, presentación en la Asociación de Cámaras Americanas de Comercio en América Latina, Rio de Janeiro, 7 de noviembre de 1978, publicado en *US Department of the Treasury News*.)

tivas de inversión, aquellas que no están expuestas a la competencia internacional, tales como la construcción residencial, el comercio y los servicios financieros. Estas son, precisamente, las actividades que utilizan los recursos financieros del exterior y que transfieren su elevado costo a los consumidores que adquieren los bienes importados de consumo duraderos y las habitaciones residenciales. También merece citarse el caso de los industriales o comerciantes que prolongan su agonía por medio de un endeudamiento que se destina, en una proporción creciente, a cubrir los servicios de las deudas contraídas anteriormente. Nada de esto se refleja en la idílica imagen que se proyecta de la balanza de pagos, pues en ésta aparece, como símbolo de la confianza internacional, un incremento de las reservas en moneda extranjera, las cuales no son otra cosa que los créditos de corto plazo que alimentan esta circulación financiera que constituye la base de la creciente concentración de activos en los grupos financieros que lideran este científico modelo. En este esquema no hay elementos que permitan afirmar que se estaría gestando una nueva Corea de América del Sur. Todo recuerda, en cambio, la estabilidad monetaria, el equilibrio de las finanzas públicas y la hegemonía del sector mercantil-financiero, que lidera el crecimiento de las economías centroamericanas entre 1920 y 1940 y que, aprovechando las "ventajas comparativas", exportan los recursos naturales disponibles, únicos rubros en los cuales se produce con "eficiencia".

#### *Sobre los resultados y perspectivas del modelo*

Interesa analizar los resultados obtenidos desde la perspectiva de los objetivos que se han asignado al modelo. Se trataría de superar el "mediocre" comportamiento económico de las últimas décadas, explicado principalmente por la excesiva intervención pública y la sustitución indiscriminada de importaciones, con las consiguientes distorsiones generadas en la asignación de recursos. El nuevo factor dinámico serían las exportaciones. Esto requeriría una transformación de la estructura productiva en dirección de favorecer aquellas actividades portadoras de "ventajas comparativas". La transición entre ambos patrones productores podría provocar algunos trastornos circunstanciales, pero estos costos se verían compensados con creces por los efectos favorables que se generarían y distribuirían por el crecimiento sano que se construiría a partir de esta nueva estructura productiva.

Al analizar el rápido crecimiento de la economía internacional en la posguerra (capítulo I) y el modelo seguido por los países del sudeste asiático (capítulo II), han quedado en evidencia las potencialidades que ofrece el mercado internacional, tanto desde el punto de vista del crecimiento, como de la transformación de la estructura productiva. En ambos casos se observaba cómo el "círculo virtuoso" formado por la retroalimentación entre crecimiento de la producción, productividad y progreso técnico constituían el eje sobre el que se construía la

expansión del comercio internacional. En el ámbito productivo, se verificaba, tanto en las economías "avanzadas" como en las "tardías" del sudeste asiático, un marcado liderazgo industrial, articulado con una protegida y eficiente agricultura, donde el mercado externo complementaba un dinámico mercado interno.

Considerando los objetivos del modelo en aplicación en el Cono Sur y teniendo como trasfondo estas experiencias donde las exportaciones han, efectivamente, desempeñado una función dinámica, aunque complementaria, interesa concentrar la atención en aquellos resultados que ilustran los avances logrados en la concreción de los aspectos medulares del modelo propuesto: crecimiento, transformación de la estructura productiva, exportaciones y sector externo. Esto no implica desconocer los resultados logrados en materia de control de la inflación y de equilibrio de las finanzas públicas: en 1974, el incremento de precios al consumidor fue del 376% y en 1979, del 39%.

El déficit fiscal representaba en 1974, un 33% del gasto público, mientras que en 1979 se registró un superávit del 7%. Sin embargo, esos aspectos han sido explícitamente presentados por las autoridades como "medios", requisitos cuya superación permitiría avanzar en la instrumentación de los elementos centrales del modelo propuesto, que son aquellos a los que se hace referencia a continuación. La aplicación rigurosa del modelo se inicia en 1975, cuando se efectúa el "shock" que reduce el producto por habitante de 870 a 759 dólares (1970), el producto industrial en 18% y de la construcción en 31%, con el efecto consiguiente sobre el empleo (20% de desempleo en la capital). La contrapartida esperable fue una disminución del déficit público en relación con el gasto público de aproximadamente el 30% entre 1974 y 1975.

Las transformaciones en la estructura productiva se inician a partir de la situación inicial creada por este "terremoto" económico y social conscientemente provocado. Considerando el período 1974-1979, se observa que el producto interno bruto por habitante habría crecido apenas a un promedio anual del 1,2% (6% en el período) y que recién en 1979 se recuperó el nivel de 1974. En esta caída y recuperación posterior, que cubre el período 1974-1979, los servicios financieros y comerciales ejercen el liderazgo (10% de crecimiento en el período), mientras que la producción de bienes experimenta una disminución en valor absoluto (2,5% entre 1974 y 1979). La drástica caída en la industria (6,6%) y la construcción (34,5%) no alcanza a verse compensada por el incremento de los sectores agrícola y minero (19 y 4% respectivamente) en el quinquenio. (Véase el cuadro 65.)

En estas transformaciones de la estructura productiva desempeñan una función central, además del "shock" de 1975, la liberación arancelaria, que reduce el nivel promedio del 94% en diciembre de 1973 al 18% en agosto de 1977 (con un régimen particular para el sector automotor). (Véase el cuadro 66.)

Este esquema de liberalización se diferencia del seguido por Corea y Taiwán (véase el capítulo II), países que también buscaban adaptar su

Cuadro 65. Chile: producto interno bruto por habitante (1974-1979)

	Porcentaje de aumento 1979 1974	Tasas de crecimiento 1974-1979
Producción de bienes	- 2,5	-0,5
Agricultura	19,0	3,5
Minería	4,2	0,8
Industria	- 6,6	- 1,4
Construcción	- 34,5	- 8,1
Servicios básicos	7,9	1,5
Otros servicios	9,8	1,9
Producto total	6,2	1,2

Fuente: A. Pinto, "Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", en *El Trimestre Económico*, núm. 192, p. 855.

Cuadro 66. Chile: liberalización arancelaria (1973-1979) (Tasas sobre el valor cif)

	Diciembre de 1973	Junio de 1974	Agosto de 1975	Febrero de 1976	Agosto de 1977	Julio de 1979
Tasa máxima	220	140	90	80	35	10
Tasa más frecuente	90	60	40	35	20	10
Tasa promedio	94	67	44	38	18	10

Fuente: R. French Davis, "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978", en *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1979.

estructura productiva a las exigencias del mercado internacional, en primer lugar, por el carácter drástico e indiscriminado y, en segundo lugar, por las distintas condiciones de dinamismo del mercado internacional e interno en que se aplican ambos esquemas, ya que el chileno se plantea en un contexto recesivo, lo que obviamente dificulta el proceso de adaptación. Finalmente, en los casos asiáticos mencionados, la liberalización progresiva y selectiva constituía parte integrante de una política global concebida con el propósito de construir un sector industrial poderoso. Es un instrumento más, en una política con una explícita vocación industrializadora. Evidentemente no es el mismo caso de Chile y una de las múltiples expresiones de ello se encuentra en las condiciones del financiamiento para el sector industrial. En el caso de Corea, como se demostró en el capítulo II, el financiamiento

"barato" y "estatizado" estaba al servicio de esa vocación industrializadora. En Chile, la liberalización drástica indiscriminada coexiste con elevadas tasas de interés que minimizan la rentabilidad de las inversiones en el sector industrial y, en general, en aquellas actividades productivas expuestas al comercio internacional. Las tasas de interés real de los préstamos eran del 15,5% en 1975, el 64,2% en 1976, el 56,7% en 1977, el 42,3% en 1978 y el 17,1% en 1979.<sup>60</sup>

En consecuencia, se transita bruscamente desde un esquema de protección elevado e indiscriminado, que amparaba una estructura productiva ineficiente, a una situación en la que la inversión industrial, de acuerdo con las indicaciones de mercado, deja de ser atractiva, pasando a ser sustituida, en cuanto fuente de lucro, por las actividades de importación e intermediación financiera. Es explicable entonces que se asista a un proceso de "desindustrialización" que, a diferencia de lo que ocurre en las economías maduras (como la del Reino Unido), es el resultado de una política gubernamental explícita y no de un "anquilosamiento" de la estructura productiva.

En el cuadro 67 se puede apreciar que el grado de industrialización retrocede en 1979 al mismo nivel que tenía en 1950, en circunstancias en que hacia fines de la década del 60 y comienzos de la del 70 era comparable a la de los países industrialmente más avanzados de la región (Argentina, Brasil y México). En 1979, la producción industrial por habitante es similar a la de 1970, el empleo industrial alcanza un nivel de 95 y el salario real de 82, respecto a un nivel 100 de referencia en 1970. En el mismo período, las importaciones pasan de un nivel de 100 a un nivel de 143.<sup>61</sup>

La apertura afecta también al sector agrícola, no obstante haber sido el sector productivo el que experimenta el mayor dinamismo en el período. Se destacaba en este mismo capítulo, en términos generales, cómo el patrón de desarrollo seguido en América Latina en las últimas décadas había tendido a favorecer generalmente al sector industrial, a la agricultura de exportación y a aquellos cultivos que correspondían al patrón alimentario recientemente incorporado a los sectores urbanos, relegando a un plano secundario los alimentos básicos de consumo interno. En Chile, con la aplicación de este modelo, se acentúa la asimetría dentro de la agricultura; se incrementa la producción de leguminosas y frutas, orientada a la exportación y se reduce significativamente, por ejemplo, la producción de trigo y azúcar de remolacha, que ocupan una posición destacada en la dieta cotidiana. Considerando un conjunto de 14 cultivos tradicionales, se observa que el valor de producción en 1979 es similar al de 1970.<sup>62</sup>

La aplicación del criterio de ventajas comparativas estáticas al sector agrícola, donde los precios internacionales experimentan fluctua-

<sup>60</sup> CEPAL (1980, Cuadro 25).

<sup>61</sup> Durán (1980b).

<sup>62</sup> CEPAL (1980, Cuadro 5).

Cuadro 67. Chile: producto interno bruto global, producto interno bruto industrial y grado de industrialización (1950-1979)

	1950	1955	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
PIBG*	3 914	4 711	5 768	7 371	8 921	9 607	9 599	9 251	9 775	7 780	9 027	9 803	10 568	11 466
PIBI*	898	1 083	1 412	2 010	2 401	2 730	2 807	2 624	2 598	1 888	2 017	2 263	2 439	2 654
Grado de industrialización <sup>b</sup>	22,9	23,0	24,5	27,3	26,9	28,4	29,2	28,4	26,6	24,3	22,3	23,1	23,1	23,1

\* Millones de dólares de 1970 a precios de mercado al tipo de cambio de paridad.

<sup>b</sup> Definido como el cociente entre el producto bruto industrial y el producto bruto global.

Fuente: H. Durán "Notas acerca de la industria manufacturera chilena y el modelo aperturista", CEPAL (borrador para discusión, con datos de CEPAL a partir de cuentas nacionales), 1980.

ciones importantes en lapsos breves, puede ocasionar problemas serios tanto de abastecimiento como de divisas. En el caso del trigo y la remolacha, las presiones internacionales iniciaron un descenso en 1975 (de 178 dólares la tonelada de trigo en 1974 a 95 en 1977 y de 65 centavos la libra de remolacha en 1975 a 17 centavos en 1978) para recuperarse, también rápidamente a partir de 1979-1980.<sup>63</sup>

La transparencia del mercado condujo a una caída rápida de la producción interna y al posterior incremento significativo de las importaciones. A esto habría que agregar los trastornos sociales provocados en determinadas zonas por estas fluctuaciones en la producción.

También en el tratamiento del sector agrícola se advierte un marcado contraste con el modelo seguido en el sudeste asiático, donde el criterio de autosuficiencia en alimentos básicos se ha visto reflejado en una política explícita de protección a la producción local, fenómeno similar al observado en las economías capitalistas avanzadas.

Las esquemáticas consideraciones anteriores respecto al sector industrial y agrícola se verían atenuadas si se comprobase el surgimiento de un sector exportador capaz de constituirse en "motor" del crecimiento futuro y la disposición de instrumentar una política coherente y estable que apuntara en esa dirección.

Es un hecho indiscutido que las exportaciones no tradicionales han experimentado un incremento significativo, pasando de 300 millones de dólares en 1974 a 1 200 millones en 1979, lo que eleva su participación del 11 al 32% del valor de las exportaciones. En 1979, las exportaciones no tradicionales representaron un 6% del PNB, mientras que el total de las exportaciones fue equivalente al 19% del PNB.<sup>64</sup>

Teóricamente es posible imaginar un incremento sostenido de la participación de las exportaciones en el PNB y, por esa vía, un efecto dinamizador del conjunto de la economía. Considerando que la actividad exportadora no tradicional es privada y suponiendo que el mercado internacional estuviera disponible y que no se modificaran significativamente los precios internacionales, la expansión de las exportaciones dependería, básicamente, de la rentabilidad relativa de las inversiones en estas actividades.

En el marco del modelo vigente, la expansión de las exportaciones está básicamente determinada por la tasa de cambio, un instrumento de política en el que no se verifica la constancia y coherencia que se aprecia en el manejo de otros instrumentos. En efecto, el tipo de cambio real se incrementó significativamente en 1975, favoreciendo las exportaciones, para caer en 1976 y 1977, recuperarse en 1978 y, a partir de junio de 1979, iniciar un descenso sostenido hasta 1981.

La revaluación de los últimos dos años ha desempeñado algún papel en la explicación de la desaceleración de las exportaciones en el período reciente. Si este problema fuera de naturaleza estrictamente técnica, no habría por qué suponer que persistiría. Sin embargo, en

<sup>63</sup> Pinto (1981).

<sup>64</sup> French Davis (s/f); French Davis (1979); Pinto (1981).

realidad parecería reflejar la influencia decisiva que, en la formulación de la política, ejercen los intermediarios financieros y las actividades de importación que, obviamente, se han visto favorecidos por el manejo de la política arancelaria, del tipo de cambio y de la tasa de interés. Independientemente de la retórica, parecerían ser éstos los sectores que ejercen el liderazgo y determinan el uso que se hace de las divisas generadas por las exportaciones. La diferencia respecto a lo observado en los países del sudeste asiático es particularmente notable en lo que se refiere a los agentes que ejercen el liderazgo en la conducción del modelo. Allí las exportaciones resultan de una rápida industrialización a la cual convergen, en condición subsidiaria, los intermediarios financieros; las divisas generadas, que se complementan con endeudamiento de largo plazo, se utilizan selectivamente en los insumos intermedios y los bienes de capital requeridos para continuar la expansión industrial. En el caso de Chile, el centro de gravedad se ubica en los agentes que ejercen la intermediación financiera y la rentabilidad de su operación aumenta proporcionalmente con el volumen de importaciones y el endeudamiento, en el cual la proporción de corto plazo es mayoritaria.

En consecuencia, en las condiciones que han prevalecido hasta ahora, no resulta en absoluto evidente que las exportaciones puedan pasar a convertirse en el "motor" del nuevo modelo.

En estas circunstancias no puede sorprender que uno de los reconocidos puntos débiles del modelo sea el de la inversión, que se ha mantenido a niveles cercanos a los requerimientos de reposición (del 10 al 12%), inferiores a los niveles históricos y muy por debajo del resto de los países de América Latina.<sup>65</sup>

En un modelo que propone como fuente de dinamismo la demanda externa, resulta particularmente importante analizar los resultados obtenidos en el conjunto de las relaciones con el exterior.

Al estudiar, en los párrafos anteriores, el reflejo externo del modelo de industrialización sustitutiva quedaba en evidencia que este aspecto constituiría una restricción cada vez más intensa para el proceso de crecimiento. El carácter trunco y distorsionado de la estructura industrial, que se gestaba en el proceso de crecimiento, la relación "perversa" industria-agricultura y, en los últimos años, el déficit energético, llevaron a intensificar los requerimientos de endeudamiento externo que, a su vez, agudizaron el estrangulamiento externo. La restricción externa emergió como consecuencia de la modalidad particular que adquiría el relativamente rápido crecimiento, cuyo eje central era el mercado interno.

En el caso del sudeste asiático, el rápido crecimiento económico, acompañado de una profunda transformación de la estructura productiva favorable al sector industrial, enfrenta la restricción externa, muy intensa en la fase inicial, con base en el endeudamiento y la ayuda exterior. Lo importante es que se trata, en ese caso, de complemen-

<sup>65</sup> CEPAL (1980).

tar los recursos internos para lograr tasas elevadas de inversión que permitan transformar la estructura productiva con vistas a elevar la competitividad internacional en productos industriales con un contenido tecnológico y de valor agregado creciente. El endeudamiento, preferentemente de largo plazo, contribuía a crear las bases para construir una economía con un grado creciente de industrialización.

Es contra este telón de fondo que es útil analizar el sector externo del modelo chileno, porque la magnitud de los déficit o el nivel de los coeficientes de endeudamiento importan menos que la dirección y perspectivas del modelo que el endeudamiento externo permite desarrollar.

En el caso de Chile, la creciente restricción externa forma parte de un modelo de "desindustrialización" con bajo coeficiente de inversión y donde el centro de gravedad de la conducción parece localizarse en los intermediarios financieros. Así, se observa un incremento de las importaciones más rápido que el de las exportaciones (superávit comercial de 400 millones de dólares en 1974 y déficit de 700 millones en 1980), pero lo más importante es la modificación de la estructura de las importaciones, donde disminuye la ponderación de los insumos intermedios y de los bienes de capital y aumenta el peso relativo de los bienes de consumo (el aumento de la ponderación de los combustibles está vinculado al incremento de precios).

El incremento de los servicios financieros explica la evolución aún más desfavorable de la cuenta corriente (déficit de 186 millones en 1974 y déficit de 1 880 millones en 1980).

El necesario incremento de la deuda (4 774 millones en 1974 a 11 239 millones en 1980) genera servicios que crecen más rápido que las exportaciones, lo que explica el incremento del coeficiente servicios de la deuda externa-exportaciones (20 en 1974 y 57 en 1979).<sup>66</sup> Estas cifras adquieren importancia en la medida en que su contrapartida real es el congelamiento del coeficiente de inversión a un nivel cercano a la simple reposición y la expansión del consumo de bienes importados. Se trata, pues, de lo que podría denominarse una "modernización de escaparate".

El tránsito desde una situación de productos industriales fabricados localmente con precios más elevados que los del mercado internacional y calidad insuficiente, que marginaban del consumo a sectores importantes de la población, hacia una situación de abundancia de productos importados, no obstante el incremento del desempleo, crea una imagen hipnótica y ficticia de holgura, cuyas implicaciones políticas en el corto —y tal vez en el mediano plazo— no puede subestimarse. Sin embargo, la prolongación de este cuadro está directamente vinculada al incremento del endeudamiento externo, que es el que se traspa al financiamiento del consumo. Los niveles ya alcanzados por los coeficientes de endeudamiento externo podrían conducir a pensar a los acreedores externos, principalmente la banca privada internacio-

<sup>66</sup> CEPAL (1980); Pinto (1981).

nal, y a los formuladores de la política interna, que es preciso introducir cierto margen de prudencia en esta explosión de consumo importado. La interpretación coherente con su concepción sería la de que es preciso reducir el "sobrecalentamiento" mediante la elevación de las tasas de interés, lo cual, desde el punto de vista de los intermediarios financieros, encontraría una acogida favorable, máxime si tuviera que resignarse a un cierto margen de devaluación que "encarecería" el pago de los préstamos externos. Por consiguiente, se aliviaría la restricción externa, pero sin modificar la naturaleza del modelo. El coeficiente de inversión se mantendría a un nivel bajo y la transformación de la estructura productiva avanzaría en la dirección de los servicios comerciales y financieros. La expansión de las exportaciones estaría crecientemente determinada por la disponibilidad de recursos naturales y por los respectivos precios internacionales.

Tal vez a esto se deba que el Banco Mundial, después de presentar un conjunto estimulante de proyecciones para los próximos diez años, manifieste sus reservas en dos direcciones bien precisas: "Menos evidente, sin embargo, es el hecho de que los sectores privado y público proporcionen el dinamismo, traducido en inversiones, para generar la tasa proyectada de crecimiento".<sup>67</sup>

La segunda reserva, recogida en el párrafo final de las conclusiones del citado informe, señala: "Finalmente, la misión deja constancia de la preocupación que le genera el que la tendencia existente a la concentración de la propiedad pueda tener implicaciones de largo plazo negativas tanto para la distribución del ingreso como para la viabilidad futura de la actual estrategia económica de Chile".

Ante este tipo de preocupaciones, que provienen de un organismo que avala conceptual y operativamente el modelo, resulta legítimo interrogarse respecto a lo que ocurriría a este "milagro" si entrase en vigor algún grado de liberalización política, con la consiguiente avalancha de prosaicas y distorsionadoras presiones sociales. Ahora bien, si no se produjese esta liberalización política, de todos modos el destino del modelo no tendría por qué ser diferente al de numerosos casos similares, como lo sugiere con algún grado de inhibición, la conclusión final del citado informe.

Está por verse qué ocurrirá con el modelo chileno, cuyo núcleo dirigente, los intermediarios financieros, han mostrado gran "eficiencia" para el ámbito restringido y precario del comercio del dinero y para adquirir, en condiciones extraordinariamente favorables de costo y financiamiento, empresas privadas asfixiadas por el endeudamiento y empresas del sector público.

Se está avanzando rápidamente en la privatización de los servicios educacionales, de recolección de basura y de salud pública, lo cual constituye una oportunidad atractiva de inversión para los grupos mercantiles líderes, cuyo riesgo es mínimo debido a que se trata de ac-

<sup>67</sup> World Bank (1978, p. VIII).

tividades en que, al menos para los grupos líderes, el mercado está prácticamente cautivo. Puede preverse que tanto en estas actividades como en las otras que se están privatizando, tenderá a producirse una creciente concentración, tanto por la asimetría de las capacidades económicas respectivas, como por la notoria articulación entre los grupos líderes y el sector público. Este hecho, unido a la ausencia de mecanismos de evaluación pública y crítica política, tenderá posiblemente a un deterioro progresivo de estos servicios públicos fundamentales.

Aceptando la hipótesis referente al carácter mercantil de los grupos que lideran este modelo y concordando en que el acceso masivo a bienes importados que no estaban previamente disponibles para la población produce un efecto hipnótico que los mecanismos de crédito al consumo refuerzan, puede preverse, con el complemento de los mecanismos de coerción, una cierta perdurabilidad del modelo vigente. Una vez que las oportunidades de inversión, asociadas al traspaso de actividades públicas —incluidas las carreteras, el correo y los puertos—, es decir al patrimonio acumulado socialmente por las generaciones anteriores, se hayan agotado, emergerá con gran fuerza el debate, que ya se ha esbozado, respecto a la privatización de la actividad económica más importante del país: el cobre. Es posible que paralelamente se vaya desgastando el poder de seducción que ejercen los productos importados y que emerjan a la superficie, con fuerza cada vez mayor, las carencias sociales acumuladas y previsiblemente crecientes.

Sin embargo, el crecimiento económico que se observa en Chile entre 1977 y 1980 ha conducido a representantes del gobierno a formular símiles con Brasil y España, tanto en lo referente a las potencialidades de crecimiento como a las posibilidades de apertura política.

Al analizar los casos del Brasil y España, puede ser útil destacar el hecho de que la coerción, en sus distintas modalidades, que caracterizó durante muchos años esos regímenes autoritarios, apoyaba y acompañaba un modelo de crecimiento que tenía como pivote una industrialización acelerada, que introducía transformaciones en las distintas capas sociales y estimulaba un crecimiento del sector público, que diversificaba sus actividades internas y pasaba a desempeñar un papel significativo en las vinculaciones económicas internacionales. Este "autoritarismo modernizador", con todas las omisiones y distorsiones antes señaladas, coexistía con una economía internacional en rápida expansión, con una creciente diversificación de los centros políticos internacionales, al amparo de una tendencia, en la década del 60, a la distensión, que se consolidaba en forma paralela con la erosión relativa de la posición hegemónica de los Estados Unidos, todo lo cual favorecía la afirmación nacional de esas "potencias intermedias", objetivo sentido por las respectivas cúpulas dirigentes.

En esas circunstancias, la "apertura política desde arriba" constituía, en buena medida, una necesidad de adecuar la estructura política a las profundas transformaciones que se habían producido en la so-

ciudad durante ese período de autoritarismo modernizante, lo cual se veía reforzado adicionalmente por la búsqueda de una recuperación de legitimidad en el ámbito internacional.

En el Brasil, la vinculación entre dinámica política y social, a pesar del grado elevado de marginalidad rural y urbana que aún persiste y de los indicadores que muestran una aguda concentración del ingreso y una clara presencia de las ET, que ejercen el liderazgo en el sector industrial, se refleja esquemáticamente en algunos hechos significativos. En primer término, en los últimos 15 años, el número de obreros pasa de 3 a 12 millones, proporción creciente, los cuales están ubicados en los sectores industriales más avanzados, de los que ha emergido el liderazgo sindical que parece haber desempeñado un papel significativo en los acontecimientos políticos de los últimos años. En segundo lugar, el sector público alcanza una participación en la economía sin precedentes en América Latina, asumiendo la responsabilidad por más de la mitad de la inversión, y actuando, además, como interlocutor no siempre cordial con las firmas internacionales; su gravitación en las capas medias y el grado de urbanización se refleja en alguna medida en la producción anual de un millón de vehículos. Por otra parte, la modificación parcial de las estructuras agrarias se refleja en el establecimiento del salario mínimo rural y, también en ese ámbito, los grupos nacionales industriales y bancarios, así como algunas empresas públicas líderes, expanden sus actividades a nivel internacional. En esta rápida transformación, la afirmación del "interés nacional" por parte del núcleo dirigente se expresa tanto a nivel de la prioridad otorgada al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, como en el desarrollo de la producción de equipo militar y en la creciente autonomía en el manejo de las relaciones internacionales, que han llevado al gobierno de ese país a desempeñar una función pionera en las vinculaciones entre América Latina y África, y, particularmente, con países que viven procesos de transformación social en ese continente. En los últimos años, diversas consideraciones confirman esa aspiración a reforzar el grado de autonomía en la conducción de los asuntos internacionales del Brasil.

Este "autoritarismo modernizante" en alguna medida se sintetiza en el hecho de que el Segundo Plan de Desarrollo —elaborado en 1973-1974, últimos años del *boom*— expresaba la profunda admiración de la cúpula dirigente por el modelo del Japón. Ese Plan podría resumirse con la expresión "Brasil quiere ser Japón". Esa aspiración planteaba, entre otros muchos requisitos, la adecuación del marco político a la realidad social que se había generado en el curso de esa drástica y profunda transformación de la sociedad. No obstante los avances logrados en ciertos campos, se habían acumulado importantes rezagos e intensificado tensiones sociales que buscaban canales de expresión.

Además de la evidente asimetría en la gravitación que históricamente han desempeñado los partidos políticos y las fuerzas armadas en los casos brasileño y chileno, resulta a estas alturas bastante claro que

en Chile el autoritarismo apoya un proyecto económico cuyo contenido de "modernización" difiere radicalmente del proyecto autoritario del Brasil. En este último país, la coerción estaba destinada a favorecer un rápido desarrollo industrial que, inexorablemente, "modernizaba" la estructura social; en Chile, la "modernización" tiene una acepción más restringida: la coerción permite la "desindustrialización" del país con la precaria, aunque circunstancialmente exitosa, compensación de acceder, por la vía de la importación y para un sector de la población, a los bienes industriales "modernos" que se consumen en los países avanzados. Se trata de favorecer una inserción pasiva a través de los recursos naturales y de aquellos rubros capaces de aprovechar la drástica caída del salario real. Mientras Brasil quería ser Japón, Chile aparentemente se conforma con el modelo vigente en Centroamérica antes de 1940. Si hay un ámbito en el cual este contraste de aspiraciones queda con mayor claridad en evidencia, es el de la actitud frente al esfuerzo innovador y creativo interno en el terreno tecnológico. En el Brasil este tema recibió una atención preferente y sistemática y los resultados están a la vista en diversos sectores. Cuando se aspira a retrotraerse a un modelo económico pretérito, se hace posible el lujo de prescindir de la creatividad interna, ya que lo que se requiere exclusivamente es la permanencia en la demanda externa por recursos naturales y la docilidad laboral. Esto explica el contenido de la política educacional y la indiferencia respecto al éxodo del personal calificado a los distintos niveles.

Este esquemático contraste entre las propuestas económicas se proyecta en forma transparente sobre el tema de la apertura y la recuperación democrática. La consolidación del modelo económico chileno no sólo no requiere de la apertura sino que parecería que difícilmente puede convivir con ella.

En síntesis, esta esquemática revisión de un caso extremo de aplicación de la alternativa "neoliberal" parece sugerir que se han intensificado las carencias sociales que el modelo industrial precedente era incapaz de satisfacer, con la agravante de introducir "cambios estructurales" que tienden a erosionar la ya precaria creatividad de los agentes económicos y sociales internos.

## 11. Reflexiones finales

Las páginas anteriores muestran que la similitud formal entre la industrialización latinoamericana y la de los países avanzados en los ámbitos del dinamismo y la estructura sectorial requiere de profundas calificaciones. En primer lugar, por la precariedad de la vocación industrial del empresariado nacional y de las otras fuerzas sociales que contribuyeron en la definición de la política gubernamental, fenómeno que se proyecta tanto en el ámbito del "proteccionismo frívolo", que avala y consolida las ineficiencias como en la presencia indiscriminada de empresas externas cuya contribución aparece distante de las

expectativas con las que se auspició su ingreso a la región. En segundo lugar, por la marcada asimetría entre las repercusiones de la acción que las empresas industriales líderes ejercen en los países avanzados y las que se observan en América Latina. En tercer lugar, por el escaso o inexistente desarrollo de la producción interna de bienes de capital, por la distorsionada vinculación entre este sector industrial y el sector agrícola y, finalmente, por una plataforma energética acentuadamente sustentada en el petróleo, del cual carecen la mayor parte de los países de la región.

Se ha mostrado que la fragilidad del sector externo está íntimamente ligada a este patrón industrial: el precario liderazgo de la industria automotriz, unido a las carencias y rezagos en la producción de bienes de capital, la asimétrica relación industria-agricultura y la disfuncional plataforma energética, constituyen el núcleo central de la explicación del déficit externo y, por consiguiente, de la posterior asfixia generada por el imprescindible endeudamiento externo. La superación de esta fragilidad externa exige necesariamente la transformación de este patrón industrial, así como de sus articulaciones con el sector agrícola y con la base energética de sustentación.

En términos generales, lejos de estar frente a una imagen fiel, pero temporalmente desfasada de la industrialización de los países avanzados, se encuentra una reproducción trunca y distorsionada respecto a la fuente de inspiración, disfuncional al menos parcialmente a las carencias de una proporción elevada de la población y, al mismo tiempo, incapaz de desarrollar sus potencialidades creadoras y aprovechar plenamente los abundantes recursos naturales disponibles. Parecería claro que la respuesta neoliberal del Cono Sur, que enfrenta las precariedades de la "industrialización realmente existente" por la vía de cuestionar su existencia volviendo a esquemas pretéritos de división internacional del trabajo en que los países de América Latina aparecerían resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no sólo no resuelve las carencias sociales acumuladas, sino que las intensifica, agregando la carga adicional de desalentar estructuralmente la creatividad nacional.

La respuesta debe buscarse entonces en un replanteamiento del contenido y alcance de la industrialización latinoamericana, pero antes de abordar ese tema (capítulo V), se considera necesario examinar las direcciones y comportamientos con que los países avanzados enfrentan la transición de la década del 70 y construyen el marco internacional en que tendería a insertarse la industria de América Latina en las próximas décadas. Ese propósito se persigue, esquemáticamente, con el capítulo siguiente.

#### **IV. La respuesta de los países avanzados: tránsito hacia un nuevo patrón industrial**

##### **1. Hacia un nuevo patrón industrial**

En el capítulo I se analizó el liderazgo ejercido por el sector industrial en las transformaciones que experimentó la economía de los países avanzados en la posguerra, identificándose tanto los factores explicativos del marcado dinamismo de ese período, como aquellos que habrían contribuido a explicar el ingreso al ciclo recesivo que se habría iniciado hacia fines de la década del 60 y acentuado en los primeros años de la del 70. Se destacaba, asimismo, que la pérdida de dinamismo del sector industrial, que se inicia a fines de la década del 60, contribuiría en grado relevante a la explicación de la recesión con inflación de la del 70. Se sugería, sin embargo, que este período podía constituir una fase de transición entre dos patrones tecnológicos. En este capítulo se busca avanzar en el conocimiento y análisis de las políticas industriales que han seguido los países avanzados para enfrentar la pérdida de dinamismo del sector industrial y conocer los esfuerzos a través de los cuales se intenta iniciar un nuevo ciclo expansivo en el sector industrial. En este sentido, adquiere particular interés conocer las decisiones específicas de política en el ámbito gubernamental porque ellas, en alguna medida, sintetizan la heterogeneidad en las posiciones y presiones que convergen sobre el sector público, favoreciendo la actual fase recesiva. En efecto, la perspectiva es distinta para aquellos sectores industriales que previsiblemente mantendrán su dinamismo y para los que constatan una creciente erosión de sus perspectivas futuras; los sectores expuestos a la competencia internacional tienen una óptica distinta de aquellos que por su naturaleza intrínseca poseen mercados nacionales cautivos; aquellos que enfrentan la competencia de exportaciones industriales provenientes de países subdesarrollados visualizan las opciones de política en términos distintos de aquellos para los cuales la industrialización de los países retrasados constituye una fuente de nuevos mercados y oportunidades de inversión; los sectores en que predomina la pequeña y mediana in-

dustria reaccionan en forma distinta de aquellos en los cuales el liderazgo lo ejerce un número reducido de empresas que actúan a nivel internacional; las presiones de los ciudadanos en su calidad de consumidores afectados por la inflación y que ven en la apertura de las importaciones un elemento favorable a su poder adquisitivo, entran en conflicto con las de los ciudadanos cuya oportunidad de trabajo se ve cuestionada tanto por las importaciones como por la expansión internacional de las empresas de su país de origen. De esta vasta y heterogénea fuente de presiones emergen políticas industriales de las cuales no puede esperarse un grado exhaustivo de coherencia y articulación, independientemente del contenido del discurso con que las políticas industriales y gubernamentales se presentan.

Del somero y esquemático análisis de aquellos casos nacionales y sectores específicos que se exponen más adelante, surge sin embargo la impresión de que existirían algunas áreas de consenso en las que coincidirían inclusive las economías de mercado y las de economía planificada. Lo más significativo es lo que se refiere a la importancia decisiva que se asigna a la tarea de recuperar y reforzar la tendencia a la innovación tecnológica, característica de la década del 50 y primeros años de la del 60, y que se habría visto fuertemente moderada en la del 70. Esta preocupación por la incorporación del progreso técnico a la actividad industrial a veces se confunde con la temática de la eficiencia, cuya gravitación conceptual, tanto en los países de mercado como de economía planificada, es significativa. Este hilo conductor de la eficiencia al progreso técnico, se nutre posiblemente de un conjunto de causales que convergen en este período de recesión con inflación. En primer lugar, la convicción relativamente generalizada de que se estaría viviendo un período de transición entre dos patrones tecnológicos, explicado por los factores que se señalan a continuación. En segundo lugar, los desafíos tecnológicos generados por las carencias energéticas. En tercer lugar, la necesidad de cautelar el equilibrio ecológico. En cuarto lugar, la intensificación de la competencia en el ámbito económico y, en el caso de las grandes potencias, en el ámbito militar. En quinto lugar, los requerimientos crecientes respecto a la calidad del trabajo, asociados al creciente nivel de educación y expectativas del sector laboral y, finalmente, en ciertos sectores, la creciente competencia de los productos manufacturados provenientes de los países subdesarrollados.

La ponderación de estas distintas causales varía en los diferentes casos nacionales; sin embargo, lo que se constata es la preminencia del "progreso técnico" y la "eficiencia" en el "discurso" político-económico a nivel nacional e internacional. Esta temática, obviamente, aparece vinculada al lento crecimiento y a los insuficientes niveles de inversión.

En estas circunstancias, es comprensible que la atención se concentre en la empresa, unidad básica de la estructura productiva. En el período del auge se transforman en candentes temas como la relación entre industrialización y ecología y seguridad de los consumidores,

los que adquieran expresiones políticas no despreciables en los países avanzados; pero en el período gris de la recesión es preciso volver la atención a un tema tan tradicional y prosaico como la función y naturaleza de la empresa y, en particular, la *empresa líder*. Como se verá más adelante, esta preocupación por devolver un papel central a la empresa y al empresario está presente en las distintas versiones que surgen en las economías capitalistas y también ocupa un papel central en las reflexiones sobre la política industrial en los países socialistas. Se trata de que la empresa líder recupere o refuerce su capacidad innovadora, que desarrolle nuevos productos y procesos, que se adecue a un nuevo patrón energético y a las nuevas condiciones de la competencia internacional. Esto exige redefinir las relaciones entre el Estado y las empresas líderes, que en el caso de los países socialistas, se traduce en la relación entre los organismos centrales de planificación y los principales complejos industriales sectoriales. Aun cuando las recomendaciones para el futuro son obviamente diferentes en los dos sistemas, se busca en ambos casos redefinir las vinculaciones entre las autoridades económicas centrales y el sector empresarial con el objeto de inducir a este último a recuperar el dinamismo perdido. En términos generales, en el capitalismo avanzado se coincide en que en el período anterior de crecimiento las autoridades económicas centrales adquirieron un peso específico que redujo, más allá de lo necesario, la gravitación y la autonomía del agente empresarial. Las dos versiones que surgen en las economías capitalistas avanzadas respecto a este tema, coinciden en la necesidad de redefinir estas relaciones, autoridad central-empresa, pero obviamente difieren en las propuestas correspondientes. En efecto, en las economías de mercado es posible identificar dos versiones alternativas radicalmente diferentes. La primera sostiene que la erosión de la capacidad de innovación tecnológica y, en términos generales, de la eficiencia, obedece fundamentalmente a una *creciente, inorgánica y distorsionadora* intervención del Estado que inhibiría en grado significativo la actividad creativa de las empresas. La proliferación de intereses diversos, sectores retrasados, personas de edad, minorías, ecologistas, consumidores, habría conducido a una intervención pública incompatible con el dinamismo y la creatividad. De esta interpretación se desprende que la recuperación de la vitalidad económica requiere despejar esta vasta gama de actividades públicas que interfieren en la actividad empresarial, lo que se traducirá en el reingreso al ciclo expansivo. De acuerdo con esa interpretación, el "costo social" asociado a esta "jibarización de la acción pública", se vería compensado con creces una vez que se hubiese logrado a mediano plazo la revitalización de la economía.

La otra interpretación aduce que el "pecado original" estaría localizado en la *inadecuada* participación del sector público y que, por consiguiente, no sería la intervención pública, en sí misma, negativa, sino la particular modalidad que ésta habría adoptado en el pasado. Se le censura a la intervención pública lo limitado del horizonte temporal de su reflexión, que se traduce por la ausencia de opciones estratégicas,

la insuficiencia y la precariedad de los mecanismos institucionales capaces de articular las opciones estratégicas, las prioridades sectoriales y la actividad empresarial. Esta corriente de pensamiento tiene como fuente de inspiración el "modelo japonés", donde estos atributos habrían estado plenamente vigentes. En efecto, para una vasta gama de sectores y de corrientes de opinión, el modelo japonés, cuyo éxito industrial en la posguerra es motivo de consenso, debería constituir un paradigma.

Al analizar las políticas industriales concretas, se advierte que esa corriente de pensamiento se encuentra reflejada en diversas acciones específicas, las cuales no configuran, sin embargo, esquemas integrados susceptibles de asimilarse a la política adoptada por el Japón en la posguerra, lo cual evidentemente no sería simple de alcanzar debido a las notorias diferencias culturales y sociales existentes entre los países avanzados de Europa y los Estados Unidos respecto al Japón.

La utopía "manchesteriana" representa una opción radicalmente diferente, en su dimensión económica y en sus expresiones políticas, al modelo dominante en la posguerra en el capitalismo avanzado, el "Estado benefactor", cuyas expresiones políticas centrales se vinculan a la concepción socialdemócrata y a todas las vertientes afines. La utopía "japonesa", cuya gravitación política real es en la actualidad muy limitada, ha surgido en cambio como la respuesta "progresista" en sectores principalmente académicos. Aunque no constituye la expresión de los partidos socialistas o socialdemócratas, parecería reflejar, al menos, algunas inquietudes económicas de círculos ideológicamente próximos a ellos. Esa "utopía" concilia y sintetiza objetivos y valores que favorecen la convergencia de distintas corrientes de opinión: papel rector del Estado, planificación nacional estratégica, economía mixta, liderazgo industrial, progreso técnico, penetración creciente en el mercado internacional. La erosión de la situación económica del "Estado benefactor" y la valoración de la democracia en esas sociedades como un hecho "dado", casi como un fenómeno natural, conduce a esos sectores a subestimar la relevancia del marco cultural específico y del autoritarismo vigente durante muchas décadas, en el funcionamiento de la sociedad japonesa. Es indudable que la gravitación y alcance de la utopía "manchesteriana", tanto en los ámbitos políticos como económicos, es significativamente mayor que la del modelo japonés. En el primer caso, se trata de una verdadera "revolución burguesa", que aspira a refundar el capitalismo sobre "bases más sanas". En el segundo caso, se busca la inspiración de un modelo económico exitoso para replantear el ámbito limitado de la política industrial, ya que resultaría excesivamente ingenuo intentar reproducir también las relaciones sociales en que ese modelo se sustenta.

Estas utopías, "manchesteriana" y "japonesa", están sin duda presentes con ponderaciones que se modifican en el tiempo, no sólo en los países avanzados, sino también con implicaciones diferentes en varios países de América Latina.

En los países socialistas, donde se parte de una situación de pleno

empleo, la preocupación central radica en la elevación de la productividad de la mano de obra disponible que ya está ocupada. Con esa perspectiva —y con modalidades y énfasis que varían según los países— se busca avanzar en el grado de descentralización de las empresas en el marco, obviamente, de los respectivos planes nacionales.

En estos países existe una gama relativamente amplia de experiencias en el ámbito de la descentralización que incluye, en un extremo, a Hungría, donde se habría avanzado más y, en el otro, a la Unión Soviética, donde el grado de centralización sería mayor. Aun teniendo presentes las significativas diferencias nacionales, parecería que existe un conjunto de factores que convergen en el sentido de favorecer la tendencia hacia una mayor descentralización: creciente apertura al comercio internacional y necesidad de elevar la competitividad de la producción local en ese mercado, insuficiencias del sistema de precios internos centralmente planificados en las nuevas circunstancias de inserción internacional, la creciente diversificación y diferenciación de los productos y la mayor complejidad del aparato productivo. Todos estos factores limitan en algún grado la potencialidad de regulación de la planificación centralizada y la introducción de esquemas de emulación dentro y entre las empresas, lo que requiere elevar el grado de autonomía de las mismas. En consecuencia, aun cuando la naturaleza y motivaciones de la "descentralización" difiere en los países capitalistas avanzados y en los socialistas, conduce, en ambos casos, a la reconsideración de las relaciones entre los órganos centrales de conducción económica y el nivel empresarial.

Para abordar el tema de las políticas industriales reales por medio de las cuales los países avanzados buscan responder a los desafíos que se generan en este ciclo recesivo, se sigue la secuencia siguiente. En primer lugar, se concentra la atención en el sector que en alguna medida ha liderado el ciclo de expansión de la posguerra, el automotor, donde es posible apreciar con particular transparencia las reacciones a nivel de las empresas líderes, cuya acción ejercerá, sin duda, influencia en las políticas gubernamentales, tanto en los países de origen como en los países huéspedes de su acción internacional.

A continuación, se aborda el análisis del sector que parece estar destinado a ejercer alguna forma de liderazgo en las próximas décadas, el sector de electrónica industrial, donde es posible observar simultáneamente la acción de las empresas y la decidida acción gubernamental de apoyo y estímulo a nivel nacional. A partir de estas consideraciones sectorialmente definidas, se aborda también, en forma esquemática, el tema de las políticas industriales a nivel gubernamental en algunos casos de países desarrollados, haciendo luego referencia a los países socialistas.

La estrategia de reconversión de las empresas líderes en el sector automotor, a nivel internacional, así como las iniciativas gubernamentales en el sector electrónico a nivel nacional, ilustran las vinculaciones y restricciones recíprocas entre estos dos ámbitos de decisión y poder: las ET y los Estados nacionales. La descripción que se hace de

las políticas industriales a nivel nacional refleja objetivos e instrumentos en cuya concreción estaría presente esta interferencia recíproca. En este período, en el cual el capitalismo avanzado experimenta un lento crecimiento y transición entre dos patrones tecnológicos, la acción pública adquiere una relevancia particular: por una parte, debe contribuir a facilitar y promover la emergencia de las condiciones requeridas para recuperar el dinamismo y, por otra, administrar y neutralizar las tensiones sociales asociadas a la redistribución de las cargas entre estratos sociales y sectores productivos. En la "utopía manchesteriana", y en menor grado en la "utopía japonesa", se replantea la relación entre gobiernos y empresas líderes y entre los ámbitos nacionales y el mercado internacional. En consecuencia, tanto la evolución de esta restructuración industrial, como las relaciones entre la esfera gubernamental y las empresas líderes, se verán fuertemente influidas por la evolución política de los países centrales y, fundamentalmente, por el grado de consolidación de la "utopía manchesteriana" en los Estados Unidos, cuyas repercusiones tenderán a difundirse en el conjunto del sistema capitalista y en las relaciones entre éste y el sistema socialista.

## 2. Restructuración industrial en el sector automotor

El liderazgo que este sector ha ejercido está asociado no solamente a una implicación cuantitativa, en términos de volumen de su producción y empleo, sino que incluye la influencia significativa que su expansión ha ejercido en el esquema de organización espacial, en la configuración de las opciones en el sector transporte, en la base energética que caracteriza el ciclo expansivo reciente y, en definitiva, en un "estilo de vida" de la población. En términos generales, se constata que la producción automotriz representa un porcentaje ligeramente menor que el 10 % de la producción industrial de los países avanzados (8,6 % en los Estados Unidos; 12,9 % en Canadá; 7,9 % en el Japón; 8 % en Alemania Federal; 7 % en Francia; 6,6 % en el Reino Unido y 7 % en Suecia). En términos de las exportaciones industriales, su incidencia es significativamente mayor: 33 % en Canadá; 15 % en el Japón; 12,5 % en Alemania Federal; más del 10 % en Francia; 10 % en el Reino Unido y más del 10 % en Suecia. Sin embargo, donde se ilustran en forma más clara los efectos del encadenamiento hacia atrás y hacia adelante generados por este sector, es en el ámbito del empleo. En el caso del Japón, donde el nivel de desagregación de las cifras es mayor, se observa que el empleo directo en el sector automotor fue de 600 000 hombres, estimándose que más de 800 000 hombres trabajan para el sector automotor en los sectores siderúrgico, de metales no ferrosos, caucho e industrias relacionadas con el vidrio. Más de 900 000 personas están empleadas en la venta de vehículos y en los servicios de reparación. Aproximadamente 180 000 personas trabajan vinculadas al sector automotor en los sectores usuarios, transporte de carga y personas, rentas de autos, estacionamiento, etcétera. Es decir, el multi-

plicador entre el empleo directo y el empleo total sería de aproximadamente cuatro en este sector. Estimaciones del mismo orden de magnitud, pero menos desagregadas, se verificarían en el resto de los países avanzados.<sup>1</sup>

Los desafíos principales que estimularían la restructuración industrial de este sector a nivel internacional serían los siguientes:

—Modificaciones significativas en las perspectivas de crecimiento a nivel de las distintas regiones;

—Necesidad de adecuación tecnológica a las nuevas condiciones energéticas y a los requerimientos ambientales;

—Intensificación de la competencia internacional.

Al analizar la estrategia de restructuración que adoptan las empresas, se verifica que se preparan para enfrentar en forma sistemática estos desafíos.

### *Adaptación a las dinámicas regionales*

Debido a la creciente saturación del consumo de automóviles de los países desarrollados, las diversas proyecciones existentes sugieren que el incremento futuro de la demanda automotriz estará localizado principalmente en los países menos desarrollados de Europa Occidental, los países socialistas, América Latina y algunos países de Asia y África. Se estima, por ejemplo, que el número de vehículos por 1.000 habitantes se mantendrá prácticamente constante en los Estados Unidos (alrededor de 500 vehículos por 1 000 habitantes); aumentará en Europa Occidental (de 231 en 1980 a 315 en 1990) y también se elevará en el Japón (de 164 en 1980 a 320 en 1990). (Véase el cuadro 68.) En cambio, en los países socialistas, la densidad de consumo pasaría de 28 a 85 y en América Latina de 40 a 85. La modificación en las dinámicas regionales de la demanda se aprecia más claramente al analizar las proyecciones respecto al stock de vehículos, donde se constata que mientras que en 1976 el 88,5 % del total mundial estaba localizado en los países miembros de la OCDE, hacia el año 2000 se estima que esa proporción habría disminuido al 64 %, incrementándose la proporción del stock total de vehículos en los países socialistas del 4 % mundial en 1976 al 14,6 % en el año 2000, y en América Latina del 4 % en 1976 al 10,3 %.

De lo anterior se desprende que el incremento de la demanda del sector automotor estará localizado en áreas distintas de aquellas en las cuales se ubicó el crecimiento de la demanda en la posguerra. En efecto, en el cuadro 69 se observa que mientras que los países avanzados de la OCDE concretaban el 83 % del incremento del parque de vehículos automotores de pasajeros en el período 1950-1976, representarán solamente el 31 % en el período 1976-2000. El resto del mundo, que incluye los países menos desarrollados de Europa, los países socialistas, América Latina, Asia y África y que originaban solamente el 17 % del incremento del stock automotor en el período 1950-1976,

<sup>1</sup> OCDE (1978b, pp. 1-5).

Cuadro 68. Grado de motorización en grandes regiones (1950-2000)

Región/País	Desarrollo histórico		Instituto-IFO		Proyecciones		Predicción 1985
	1950	1960	1970	1980	1990	VDA* 2000	
Número de automóviles de pasajeros por cada 1.000 personas							
OCDE	76	131	209	327	363	385	
Norteamérica	226	320	414	484	510	530	578
Europa Occidental	18	58	155	260	293	315	
CEE	23	76	203	335	370	390	372
Francia	37	111	232	354	395	422	
Alemania Federal	11	73	216				
Italia	6	32	167				
Reino Unido	43	98	210				
Otros de Europa Occ.	7	24	67				
Japón	0	3	68	136	169	200	
Oceania	98	191	301	230	290	320	280
Otras regiones	2	4	8	345	380	400	460
Europa Oriental	1	4	12	18	24	30	40
América Latina	6	12	23	42	62	85	176
Asia (excluye Japón y China)	1	1	3	48	65	85	100
Africa				5	6	7	14
(excluye Sudáfrica)	2	4	5	13	14	17	26
Sudáfrica	34	55	77	105	120	135	22
Total mundial	24	41	65	92	101	107	86

Número de vehículos comerciales por cada 1.000 personas

OCDE	21	31	51	69	101	
Norteamérica	51	66	88	119	148	148
Europa Occidental	10	16	22	27	31	
CEE	12	21	27	31	41	41
Francia	19	35	42	43		
Alemania Federal	9	13	19	23		
Italia	5	9	15	22		
Reino Unido	18	28	31	34		
Otros de Europa Occ.	4	7	13	21		
Japón	4	13	80	103		
Oceania	43	59	62	82	136	74
Otras regiones	2	4	6	7	142	16
Europa Oriental	6	12	15	17	16	54
América Latina	4	9	2	16	45	23
Asia (excluye Japón y China)	1	1	2	3	6	
Africa (excluye Sudáfrica)	1	2	3	3	18	8
Sudáfrica	9	16	23	34		
Total mundial	8	12	18	23	30	22

\* Verband der Automobilindustrie (Alemania Federal).

Fuente: IFO Institut: Fahrzeugbau p. 40, 54, 70, 82, 146; Verband de Automobilindustrie: Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrs-wirtschaft, Frankfurt 1977, p. 396-399; Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1977 für die Bundesrepublik Deutschland, p. 590-593; A. Dilkmann: Künftige Entwicklungstendenzen der Automobilindustrie (no publicado); P. Gilewicz et al: World Motor Vehicle Markets, en: Columbia Journal of World Business, vol. 11, núm. 1, Spring 1976, p. 85, 87; según cálculos del autor. Este cuadro fue citado en Interfutures "Intermediat Results of the Interfutures Research Project, Phase C, Long Term. Perspectives of the World Car Industries", Oecdo, París, feb., 1978.

Cuadro 69. Estructura regional del incremento del parque automotor (1950-2000) (Porcentajes)

Región	Vehículos de pasajeros		Vehículos comerciales	
	1950-1976	1976-2000	1950-1976	1976-2000
Áreas avanzadas de la OCDE	83	31	72	35
Otras áreas	17	69	28	65
PMD de Europa	4	8	3	4
Europa Oriental	5	25	9	17
América Latina	4	17	8	30
Asia	2	15	5	15
África	2	4	3	9
Todo el mundo	100	100	100	100

Fuente: "Intermediate Results of the Interfutures Research Project, Phase C., Long Term Perspectives of the World Car Industries", OECD, París, febrero 1978.

constituirán, en el período 1976-2000, un 69 % de la demanda. Es interesante destacar que los países socialistas representarían un 25 % del incremento del stock de vehículos en 1976-2000, en circunstancias que sólo representaron el 5 % en el período anterior. También América Latina constituirá un centro particularmente dinámico, ya que el incremento de vehículos en esa región representará el 17 % del incremento mundial en 1976-2000.

Este drástico cambio de la localización de la demanda, que a su vez está asociado a la voluntad de gran número de países de expandir significativamente la producción local, induce a las empresas a desarrollar políticas de producción y localización regional significativamente diferentes. En términos generales, implica desplazar la producción principalmente hacia los mercados dinámicos, lo cual se ve favorecido adicionalmente por consideraciones relativas a la competencia internacional que se mencionan más adelante.<sup>2</sup>

#### Cambio tecnológico

El primer desafío en este ámbito se refiere a la economía de combustible. Para este propósito las acciones de las empresas se desarrollan en tres direcciones:

<sup>2</sup> R. B. Cohen (1980); R. B. Cohen (1981)

- i) Reducción del peso de los vehículos;
- ii) Elevación de la eficiencia del motor;
- iii) Perfeccionamiento del diseño de los vehículos.

Una de las vías para reducir el peso es la utilización de nuevos materiales, tales como plásticos y aluminio, principalmente, lo cual abre nuevos mercados para estos materiales. La segunda y más importante vía es la reducción del tamaño del vehículo; en los últimos años se ha observado un notorio incremento en la proporción de vehículos pequeños producidos por distintos fabricantes (la mayor parte de los modelos japoneses, Fiat 127; Renault-5; Peugeot-104; Volkswagen Polo; Chevelle que combina un chasis diseñado por una filial Opel en Alemania con un motor fabricado en Brasil; Ford Fiesta producido en Europa con partes manufacturadas en distintas filiales europeas y los subcompactos Horizon y Omni, de Chrysler). El desarrollo de motores más eficientes parece ser una línea promisorio a mediano plazo; tendría como componentes principales los motores diseñados para combustibles sintéticos y los sistemas de propulsión eléctrica. Ambos desarrollos cuentan con un apoyo significativo de los respectivos gobiernos. En el Japón, el MITI inició en 1972 un programa de 5,7 billones de yens que debería incrementar el número de autos de propulsión eléctrica desde un nivel actual aproximado de 4 000 a 200 000 en 1985. En los Estados Unidos, el Congreso aprobó, en 1976, el "Electric and Hybrid Vehicle Research, Development and Demonstration Act", destinado a promover el desarrollo de autos eléctricos. En los diez meses siguientes a la aprobación de esta norma, la Energy Research Development Administration, ERDA, ha verificado 23 tipos de vehículos eléctricos o híbridos.<sup>3</sup>

En lo que se refiere a la utilización de combustibles sintéticos, se estima que hacia fin de siglo tendrán una ventaja económica neta respecto a los combustibles convencionales.<sup>4</sup>

Se estima, sin embargo, que estos desarrollos difícilmente alcancen un elevado grado de difusión antes de 1990. La otra área en la cual han debido efectuarse innovaciones técnicas relevantes es la de control de emisión de sustancias contaminadoras. Este tema ha adquirido particular relevancia en el caso del Japón, donde se han establecido las normas más estrictas de emisión. En los Estados Unidos y Europa, el ahorro de combustible ha tenido hasta ahora mayor prioridad que el control de emisión, el que se estima genera un incremento de costos no despreciable,<sup>5</sup> lo que debería ser compensado por un incremento en la eficiencia productiva.

#### Incremento de productividad y competitividad internacional

Para enfrentar los incrementos de costos asociados al diseño de dispositivos para ahorrar energía y controlar la emisión, el incremento de

<sup>3</sup> Fortune (1977); Chemical Week (1977, p. 38).

<sup>4</sup> Fortune (1977); Chemical Week (1977, p. 38).

<sup>5</sup> OCDE (1978, pp. 21-23).

remuneraciones y la creciente competencia internacional provenientes de nuevos productores, las empresas estarían actuando en los siguientes frentes:

- Automatización del proceso de producción;
- Integración de actividades a nivel internacional;
- Distribución de costos entre distintas empresas automotrices;
- Adquisición de fabricantes marginales.

Los esfuerzos de automatización se han dirigido a los departamentos de fundición, forja y ensamblado de motor y transmisión, así como a diversas operaciones en la línea central de ensamblaje. Los países donde se ha avanzado más en la utilización de robots son el Japón, los Estados Unidos, Alemania Federal e Italia. Actualmente existen en el Japón plantas automotrices totalmente automatizadas.<sup>6</sup>

En lo que se refiere a la internacionalización de la producción, se distinguen dos tendencias principales: establecimiento de grandes plantas especializadas en producción de determinadas partes o componentes de vehículos y el desplazamiento en aquellas intensivas en el uso de mano de obra hacia países y regiones de bajo costo en la mano de obra.

La primera tendencia implica la estandarización de partes y componentes para distintos modelos producidos por la empresa, de modo de aumentar las escalas de producción de distintas partes o componentes. Esto implica que los diversos modelos van a ser aprovisionados por plantas ubicadas en distintos países y, al mismo tiempo, cada una de esas plantas abastecerá las ensambladoras de distintos modelos ubicados en países diferentes, generándose el denominado "auto mundial".<sup>7</sup>

En cuanto al desplazamiento hacia países de costos menores de la mano de obra, los casos más notorios son las nuevas inversiones automotrices en España, Irlanda, México y Brasil.

Se observa, entonces, cómo la estrategia de adaptación de estas empresas va configurando nuevos esquemas de comercio y de inversión a escala internacional.

Esta tendencia a internacionalizar la producción automotriz no queda confinada al ámbito interno de las empresas; se observa también una tendencia a favorecer acuerdos entre empresas para compartir costos de fabricación de partes y componentes que exigen grandes escalas de producción, superiores a los requerimientos de cada una de las empresas individuales. Por ejemplo, Chrysler y American Motors han realizado acuerdos con Volkswagen para la producción de motores y transmisiones para automóviles pequeños, y Fiat, Renault y Alfa Romeo operan conjuntamente una planta de motores diesel que actualmente produce 200 000 unidades. Asimismo, Renault, Peugeot y Volvo tienen un acuerdo de asistencia técnica para la fabricación de varias partes y han desarrollado conjuntamente el motor V-6, utilizado en las series Renault 30, Peugeot 604 y Volvo 260.

<sup>6</sup> Fortune (1980b); Newsweek (1981); Ball (1981).

<sup>7</sup> Business Week (1978b); Valery (1979).

Es posible que estos esquemas de cooperación se intensifiquen en los próximos años y que de este proceso emerja una estructura oligopólica más concentrada, pero con un elevado grado de vinculaciones entre empresas.

#### *Diversificación de actividades*

Otra línea de acción de estas empresas parece ser la diversificación, tanto hacia actividades directamente vinculadas con el sector automotor, como hacia las actividades de ingeniería y tecnología aplicada. Por ejemplo, existe un acuerdo entre Fiat y Allis Chalmers para la producción de equipo de movimiento de tierra. Además, Fiat tiene actividad en el sector de máquinas-herramienta, aviación, ingeniería civil, aceros especiales y otros. Se estima que en la actualidad sólo la mitad de sus ingresos, aproximadamente, proviene del sector automotor y que apenas un tercio de las inversiones futuras serán en ese sector. Ford ha ingresado, a través de la adquisición de una empresa francesa, a la fabricación de equipo de construcción. Volkswagen desarrolla la actividad de fabricación y venta de robots para otras actividades industriales. Renault ha ingresado en el sector de máquinas-herramienta y motocicletas y bicicletas. Volvo desarrolla actualmente actividades en el sector de artículos deportivos.

#### *Tendencias futuras de la producción*

Como consecuencia de los distintos factores antes citados, es posible prever que la producción futura de automóviles presentará, en la próxima década, una distribución regional diferente de la actual, en la cual alrededor del 80% de la producción está localizada en los Estados Unidos, Europa y el Japón. Las modificaciones en las tendencias de la demanda, la necesidad de enfrentar la competencia internacional, la importancia que los países semiindustrializados y los países socialistas otorgan al sector automotor en sus respectivas estrategias industriales y de exportación, son factores que probablemente conducirán a un incremento relativamente mayor de la producción automotriz en países como España, Brasil, México, Corea y los países socialistas, que en los países avanzados. Es importante destacar, sin embargo, que mientras la expansión automotriz en esos países puede ser una fuente de dinamismo en la próxima década, en los países de origen de las empresas se estarán gestando modificaciones tecnológicas que probablemente determinen que hacia fines de siglo la posición relativa de los países semi-industrializados se habrá deteriorado nuevamente en ese sector. Además, existen indicios de que las transformaciones previsible en los sectores de telecomunicaciones, computación y microelectrónica podrían conducir a que la función del transporte automotor fuese parcial y paulatinamente sustituida por un flujo de comunicaciones que evitará, en algún grado, el desplazamiento masivo que actualmente caracteriza la vida urbana. Lo que se desea

destaca es el hecho de que, no obstante su contribución al dinamismo industrial de los países semi-industrializados en los próximos años, es fundamental tener presente que su aporte puede ser de un carácter temporalmente limitado.

En los países socialistas, tanto por las opciones que se han adoptado en relación con el crecimiento del consumo interno como por las restricciones en el sector externo, se puede prever una expansión importante en materia de consumo interno y de exportación. Ya en 1976 estos países exportaban 200 000 vehículos, que representaban algo más del 10 % de la producción. Hacia 1985 se prevén importaciones de 440 000 unidades, de las cuales 300 000 estarían destinadas a Europa.<sup>8</sup> Para elevar la competitividad de su producción automotriz, los países socialistas han avanzado en una división de trabajo entre los distintos países miembros. En el último quinquenio se esperaba integrar aproximadamente 40 plantas en Bulgaria, Hungría, la República Democrática Alemana, Polonia, así como 14 en Yugoslavia, que proveerían partes y componentes para el ensamblaje del auto Lada en la planta Togliattigród, de la Unión Soviética.

Tanto en el Brasil como en México, el sector automotor ha constituido una fuente significativa de déficit comercial con el exterior, lo cual explica que los gobiernos respectivos hayan establecido normas destinadas a favorecer la exportación de las plantas establecidas localmente, lo que resultaría convergente con la tendencia general descrita anteriormente. En el caso de Rumania, sobre la base de licencias de Renault (R-12), cuyas cláusulas restrictivas de exportación caducaron hacia mediados de la década del 70, está planteada una política agresiva de exportaciones, tanto sobre la base de ese modelo —que actualmente ya se vende un 25% más barato que en Francia— como de acuerdos con Citroen, que prevén que la mitad de la producción se destinaría a la exportación.

La producción automotriz de España parece presentar atractivas posibilidades, tanto para su mercado interno (que en 1975 era de 135 vehículos por cada 1 000 habitantes, en contraste con los 280 que se observaban en el resto de la Comunidad Económica Europea) como para la exportación. La competitividad de la industria automotriz en España permitía que ya en 1976 se exportara el 22% de la producción, destinada en un 91% hacia Europa. Ford ha establecido capacidades productivas con niveles máximos de complejidad tecnológica destinadas a convertirse en plataformas de exportación automotriz, tanto de componentes (motores) como de vehículos terminados. Se estima que Ford exportará dos tercios de su producción española de vehículos con énfasis en los mercados europeos del sur. Es probable que el "modelo Ford" sea seguido por otros fabricantes establecidos en España y particularmente por Fiat, Chrysler y Seat.

La industria automotriz de Corea, que experimentó un crecimiento rápido en la década del 70, está siendo objeto en la actualidad de un

<sup>8</sup> OCDE (1978b, p. 34).

proceso de reestructuración destinado a reforzar la capacidad competitiva y se puede prever que, tanto para efectos del consumo interno como de la exportación, ese país se constituirá en una fuente no despreciable de competencia en los mercados internacionales.<sup>9</sup>

Estos esquemáticos antecedentes y las consideraciones que ellos sugieren permiten visualizar la interacción entre la capacidad de adaptación de las empresas en este sector, que lideró el crecimiento industrial de la posguerra, y las políticas industriales tanto de los países de origen como de los países en que se materializa su acción internacional. El hecho de que a corto plazo pueda verificarse una convergencia entre los propósitos industrializadores de algunos países semi-industrializados y este proceso de reestructuración promovido por las empresas líderes, no debe ocultar el hecho de que el proceso de innovación tecnológica que sirve de trasfondo a esta transformación pueda generar a mediano y largo plazo una divergencia entre los objetivos de industrialización y competitividad internacional de los países receptores y las estrategias de largo alcance de las empresas. De esto se desprende la conveniencia, por parte de los países receptores, de mantener una clara percepción, lo más desagregada posible, de las tendencias a mediano y largo plazo, con vistas a integrar en las negociaciones correspondientes tanto los elementos de corto plazo vinculados a la transferencia física de capacidades técnicas actualmente vigentes, como el desarrollo de su capacidad endógena, que permite integrarse a las nuevas tendencias que se estarían gestando en distintos sectores en este período de transición entre patrones tecnológicos y energéticos diferentes.

A esta preocupación obedece la referencia que se hace a continuación al sector de electrónica, que parecería constituir una de las áreas que caracterizarían el nuevo patrón tecnológico que estaría emergiendo en los países avanzados.

### 3. Liderazgo del nuevo patrón industrial: el sector electrónico

Entre las áreas que caracterizarían el nuevo patrón tecnológico que se estaría gestando en las últimas décadas de este siglo, se mencionan en forma recurrente las siguientes: la nueva base energética, asociada a la energía nuclear y de origen solar,<sup>10</sup> entre otras; la bio-ingeniería, que tendría profundas implicaciones en el sector agrícola; alimentos, farmacia, industria química<sup>11</sup> y las ramas de electrónica, computación y telecomunicaciones, estrechamente vinculadas entre sí, que permitirían avanzar en la llamada tecnología de información.<sup>12</sup> En la presen-

<sup>9</sup> Yoffie y Kehoe (1980).

<sup>10</sup> OCDE (1979c); OCDE (1979b).

<sup>11</sup> Rosnay (1979); *New Scientist* (1980); *Time* (1981); *The Techno Peasant Survival Manual* (1980).

<sup>12</sup> OCDE (1979e); Curnow y Freeman (1978); McLean (1978); McLean y Rush (1978); Minián (1981); Ernst (1981).

Cuadro 70. Producción de industrias electrónicas en los principales países de la OCDE (1975)  
(millones de dólares)

Producto	Estados Unidos	Alemania Federal	Japón	Francia	Reino Unido
I. Componentes	9 361,0	1 443,3	3 724,6	1 247,8	1 364,7
-Componentes pasivos	5 520,0	942,8	2 138,7	730,4	959,1
-Componentes activos	3 841,0	500,5	1 585,9	467,4	405,6
II. Bienes de capital electrónicos	26 840,3	6 431,3	5 037,0	5 931,9	4 837,4
-Informática	8 381,0	1 415,4	1 775,0	1 932,2	1 078,9
-Telecomunicaciones	4 218,0	1 931,4	1 309,4	1 805,4	1 113,0
-Material profesional	9 734,4	563,1	1 265,8	1 538,0	1 146,8
-Aparatos de control y medida	3 837,0	1 843,1	523,7	518,2	1 294,1
-Instrumental médico	670,0	678,4	163,0	137,0	204,6
III. Bienes de consumo electrónicos	3 433,0	3 264,4	5 412,3	752,6	884,9
-Receptores de radio y televisores	2 624,0	2 398,0	2 531,5	633,0	653,1
-Material de reproducción y registro	809,0	866,4	2 880,8	119,6	232,0
Total	39 634,3	11 139,0	14 127,4	7 932,5	7 087,1
Proporción de la electrónica en la producción industrial	9,3	5,9	8,3	7,8	10,1

Fuente: "Résultats du projet de recherche 'Interfuturs'. Phase C, Electronique industrielle: évolution structurelle et perspectives mondiales", octo, Paris, octubre, 1979.

te sección, la atención se concentra en la rama de electrónica, cuyos efectos previsible, siendo muy importantes en el ámbito estrictamente industrial, parecen trascender hacia el conjunto del área de servicios, fuente principal de ocupación, pudiendo generar, además, transformaciones profundas, inclusive en la organización espacial de la actividad económica con las consecuentes repercusiones en el ámbito de las relaciones sociales. En el sector electrónico se incluyen:

— La producción de componentes electrónicos pasivos y activos (semiconductores, circuitos integrados);

— Los bienes de consumo electrónicos (receptores de radio, TV, equipos de grabación);

— Los bienes de capital electrónicos que incluyen el equipo de procesamiento de información (computadoras y equipo periférico), el equipo de conmutación y telecomunicaciones, el equipo de control, medida y regulación utilizado en la industria y los equipos médicos.

Se estima que en los Estados Unidos, Alemania Federal, el Japón, Francia y el Reino Unido está localizado aproximadamente el 85% de la producción del sector electrónico que se genera en los países de economía de mercado. La distribución de la producción para 1975 entre los distintos tipos de equipos aparece en el cuadro 70, donde se observa que:

— La producción de componentes en los Estados Unidos superaba en 1975 la del conjunto de los otros países considerados. La diferencia es más acentuada en el rubro de componentes activos, donde se concentran las innovaciones tecnológicas recientes;

— Lo mismo ocurre en los bienes de capital electrónicos, siendo más acentuada la diferencia en el rubro de informática;

— En los bienes de consumo, en cambio, el Japón ejerce un claro liderazgo. En el equipo de reproducción y grabación, la producción del Japón supera la de los otros cuatro países en su conjunto;

— Mientras que en los Estados Unidos la producción de bienes de consumo representa menos del 10% de la producción del sector electrónico, en el Japón y Alemania, que son sus principales competidores en esta área, la proporción se eleva más allá del 30%. En Francia y el Reino Unido, al igual que en los Estados Unidos, la participación de los bienes de consumo representa aproximadamente el 10% de la producción total;

— En los Estados Unidos y el Japón se observa una participación significativamente mayor de los componentes activos en la producción total del sector electrónico, lo que, como se verá más adelante, constituye una indicación de avance técnico relativo.

A pesar de que este sector representa una proporción aproximada del 10% de la producción total de los países considerados, su incidencia trasciende con mucho esa indicación cuantitativa. En efecto, el desarrollo de la electrónica ha hecho posible avanzar en forma significativa en el área de automatización, cuyas implicaciones incluyen el incremento de la productividad, determinando, por consiguiente, venta-

las comparativas futuras, la elevación en la calidad de los productos, el dominio de operaciones más complejas y la mejoría en las condiciones de trabajo, incluyendo en esto el esfuerzo físico de las operaciones laborales, la seguridad del trabajo y la protección del medio ambiente.

En el ámbito específico de la elevación de la productividad, se incluyen:

— Disminución del consumo de energía y materias primas;

— Mejor utilización de la capacidad de producción;

— Aumento de la flexibilidad con que se utiliza el aparato productivo, debido a la posibilidad de modificar rápidamente el tipo de producción y el ritmo de fabricación;

— Disminución de la mano de obra requerida por unidad de producción.

Es evidente que el ritmo de introducción de la automatización en el aparato productivo ejercerá una influencia decisiva a mediano plazo en la competitividad de los productos industriales en los mercados internacionales, y en esto se incluye a sectores hasta ahora considerados típicamente intensivos de mano de obra y que parecían estar destinados a transferirse a los países subdesarrollados (industria textil y la propia industria electrónica en la fase de ensamblado).<sup>13</sup>

Por otra parte, es evidente que las implicaciones de la automatización sobre los niveles de empleo constituyen un tema nada trivial y están siendo objeto de un amplio debate a nivel internacional. Para los países desarrollados que ejercerán el liderazgo en esta área, los efectos sobre el empleo a corto plazo podrían, en un grado no despreciable, verse compensados por el efecto dinamizador que esta innovación tecnológica tendría sobre la competitividad internacional de una amplia gama de productos manufacturados. Para los países socialistas, donde coexisten restricciones en el sector de comercio exterior con escasez relativa de mano de obra, la importancia que se otorga a la introducción de las técnicas de automatización es extraordinariamente elevada, como se destacará más adelante. En esos países se ha introducido una marcada especialización entre los países europeos miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), que se proyecta tanto entre ramas como dentro de cada una de ellas. En cuanto a la distribución entre ramas, se ha señalado la siguiente que, obviamente, tiene un carácter esquemático:<sup>14</sup>

Polonia: bienes de consumo electrónicos

Hungría: materiales de comunicación y conmutadores

Rumanía: materiales de automatización e instrumentación

R.D.A.: automatización e instrumentación, informática

Bulgaria: electrónica industrial e informática

Checoslovaquia: informática.

En lo que se refiere a la especialización intra-rama:

<sup>13</sup> Bessaret, Braun y Moseley (1980).

<sup>14</sup> OCDE (1979e, p. 47).

"Es sin duda, dentro de la producción de material informático (computadoras y periféricos), que esta especialización es la más avanzada, después del lanzamiento, en 1969, del proyecto RYAD de fabricación de una gama de siete computadoras de la tercera generación, cuya fabricación estaba repartida entre seis países (la URSS y los países de Europa Oriental, con excepción de Rumania). Este programa fue seguido en 1975-1976 por el lanzamiento de una nueva serie (ESER) de computadores, cercana de la gama 370 de IBM".<sup>15</sup>

Por las consideraciones anteriores, se entiende que este sector haya recibido en la década del 70 una atención preferente por parte de los distintos gobiernos, lo que se visualiza con claridad al analizar los esfuerzos que se realizan en materia de investigación tecnológica en los distintos países. Se observa en el cuadro 68 que en esta actividad, que en buena medida determina el desarrollo futuro de este sector, el predominio que han alcanzado los Estados Unidos en lo que se refiere a investigación y desarrollo en las economías de mercado, aparece más acentuado que en el ámbito de la producción, lo que sugiere que las diferencias en el ámbito de la producción antes señaladas tenderían a intensificarse en los próximos años. Se observa que en 1973 los gastos de los Estados Unidos en investigación y desarrollo prácticamente duplicaban el conjunto de lo realizado en los otros países considerados.

En cuanto al papel que el Estado ha desempeñado en el caso de los Estados Unidos, es interesante referir el testimonio siguiente:

"Es un hecho histórico que la intervención del gobierno federal, así como su ayuda financiera, han jugado un papel predominante en el curso de los primeros años de desarrollo de la industria electrónica, principalmente por el hecho de la importancia de las aplicaciones militares del radar, las computadoras, los componentes (y las técnicas de automatización). La existencia de tal intervención gubernamental ha afectado profundamente la estructura y la naturaleza de la competencia internacional y de la industria electrónica mundial. La ayuda sustancial que la mayoría de las firmas electrónicas ha recibido y que en cierta medida continuará recibiendo de parte de diversos organismos gubernamentales, implica que las firmas no norteamericanas no podrán esperar continuar sosteniendo la competencia sobre una base de igualdad sin una ayuda financiera comparable".<sup>16</sup>

El mismo autor estima que actualmente la contribución anual del sector público norteamericano, exclusivamente al subsector de electrónica, alcanza un nivel de 500 millones de dólares.

En cuanto a la situación del Japón, se observa que:

<sup>15</sup> OCDE (1979e, p. 47).

<sup>16</sup> J.M. McLean: "Report on the electronics sector survey", citado en OCDE (1979e, p. 87).

"En la hora actual, el Japón es sin duda el país cuyo programa de investigación y desarrollo a mediano y largo plazo es el más coherente en lo concerniente a la electrónica industrial, componentes y bienes de capital, pasando por los automotrices. La fuerte relación industria-universidad-administración garantiza esta coherencia. Dentro de un esquema suficientemente proteccionista, el gobierno japonés ha contribuido en gran medida, desde finales de la década del 50, a la promoción de la industria electrónica nacional. La ayuda a tal industria es de casi 100 millones de dólares por año en 1974, fecha en la cual las medidas proteccionistas en materia de comercio e inversiones se liberaliza, y la industria nacional es considerada suficientemente fuerte para sostener la competencia extranjera (principalmente norteamericana) sobre su propio terreno. En 1976, el gobierno japonés se comprometió a suministrar durante un periodo de cuatro años, casi un billón de dólares para financiar el programa de conceptualización de los compuestos VLSI, destinado a aplicaciones dentro de los dominios de la informática, las telecomunicaciones y la automatización. Si el Japón por lo demás continúa dependiendo para algunos productos de base necesarios de la fabricación de compuestos, se puede pensar que esta dependencia será prácticamente eliminada antes de 1985".<sup>17</sup>

La potencialidad del programa japonés parece residir, al menos parcialmente, en la rapidez con que la innovación en el ámbito de los componentes se difunde a la industria de bienes de capital y, por esta vía, al aparato productivo en su conjunto, lo que incide directamente sobre la competitividad internacional de ese país. En el ámbito estricto de la automatización y particularmente de la utilización de robots en la producción industrial, se observa que el Japón exhibe un cierto liderazgo.

En Europa, no obstante los esfuerzos que en este sector realizan los diversos gobiernos, el panorama general parecería ser de retraso no despreciable tanto respecto a los Estados Unidos como al Japón, especialmente en aspectos ubicados en la frontera de la innovación tecnológica tales como los materiales de base para la fabricación de componentes activos, los circuitos integrados de mayor complejidad y el área de los microprocesadores. Aparentemente, Alemania Federal estaría ubicada en mejor posición que el resto de los países europeos, por una parte, porque el programa de investigación y desarrollo que se efectúa en estrecha colaboración entre el sector público y la industria aparece como más amplio y ambicioso que el del resto de los países europeos. El programa referente a los circuitos integrados de mayor tamaño y complejidad tiene por objetivo alcanzar la independencia tecnológica y elevar su competitividad internacional en este ámbito.

El otro factor, que por ser de carácter estructural tiene más relevancia, se refiere al elevado grado de desarrollo alcanzado por la industria

<sup>17</sup> OCDE (1979e, p. 91); *Fortune* (1981); Smith (1981); Uttal (1978).

de bienes de capital en Alemania Federal, y a la estrecha vinculación del sector electrónico con el de bienes de capital. Esta vinculación contribuye a acelerar la introducción de los avances del sector electrónico en el diseño y producción de los bienes de capital y, a través de ellos, en la actividad productiva en su conjunto. En este sentido, se observa una clara similitud entre los casos del Japón y de Alemania Federal y no son ajenos a esto los cada vez más estrechos vínculos entre los fabricantes de bienes de capital de ambos países.

El cambio más significativo en la evolución tecnológica del sector electrónico lo constituye la aparición y generalización de la utilización de los microprocesadores a partir de la segunda mitad de la década del 70. Se estima que hacia mediados de la década del 80, la utilización masiva de los microprocesadores debería permitir un cambio cualitativo en el grado de automatización de distintas ramas industriales, ya que la tecnología de los microprocesadores permite superar los diversos obstáculos técnicos a los que se enfrenta la automatización. Desempeñando los microprocesadores funciones equivalentes a la mayor parte de las funciones propias de las computadoras, permiten descentralizar la arquitectura de los sistemas de automatización, desplazándose, por consiguiente, funciones que antes eran propias de las unidades centrales de cálculo, hacia lo que se denominan "terminales inteligentes". Esto permitirá elevar en un grado significativo la flexibilidad de la utilización de los procesos automatizados continuos y secuenciales (máquinas-herramienta de control numérico, robots industriales, máquinas *transfer*, etc.). Además de las implicaciones señaladas para el sector industrial, la utilización de microprocesadores permite modificar tanto la concepción como la utilización de los sistemas de telecomunicaciones y procesamiento de información, lo que se proyectará sobre el sector terciario.<sup>18</sup>

No obstante lo esquemático de estas referencias al sector electrónico, estimamos que queda en evidencia una vez más, en primer lugar, que las ventajas comparativas más relevantes no son aquellas que constituyen un don de la naturaleza sino las que se construyen a través de un esfuerzo sistemático y sostenido. En segundo lugar, aparece claramente que en ese proceso de construcción de ventajas comparativas futuras, el papel que desempeña el Estado en las economías avanzadas es significativo. En tercer lugar, se observa que, no obstante el deterioro de la posición relativa de los Estados Unidos en el comercio internacional de manufacturas, su posición relativa en este sector, cuya gravitación futura es elevada, parece bastante fuerte. Se observa, además, la particular incidencia que ejerce el sector de bienes de capital como mecanismo de difusión y elevación generalizada de la productividad, de las innovaciones que se generan en el sector electrónico.

Habiendo analizado la reacción empresarial en el sector automotor que lidera la expansión industrial de la posguerra y su posible influen-

<sup>18</sup> Bessaret, Braun y Moseley (1980).

cia en las políticas industriales nacionales y la gravitación que el sector público ejerce en el desarrollo del sector electrónico, uno de los que parecen liderar el nuevo patrón tecnológico que estaría emergiendo en este período de transición, a continuación se procederá a presentar brevemente el debate y las políticas industriales con las que los países avanzados buscan responder a la recesión con inflación de la década del 70.

#### 4. El debate sobre política industrial en los Estados Unidos

El debate sobre política industrial en los países avanzados está obviamente marcado por la recesión con inflación y por la convicción de que es necesario recuperar los niveles de crecimiento de la productividad y el proceso innovador que caracterizó las décadas del 50 y del 60. En el caso de los Estados Unidos, y también del Reino Unido, líderes de las dos revoluciones industriales, se agrega a lo anterior la fuerte preocupación por la pérdida de la competitividad relativa en los mercados internacionales y en el mercado interno, todo esto ocurriendo en un marco de creciente actividad internacional de las empresas líderes de esos países. No es casualidad que cada vez con mayor frecuencia se haga referencia en la prensa de esos países a hechos como los que se mencionan a continuación. Aproximadamente el 30% de los vehículos nuevos adquiridos en los Estados Unidos en 1979 eran importados; en 1962 ese porcentaje era del 5,1%. La participación del mercado interno de los Estados Unidos abastecido por los fabricantes locales de calzado fue del 98% en 1960 y del 63% en 1979. La participación de la maquinaria textil cayó del 93 al 55%. Las calculadoras y los aparatos de radio y televisión disminuyeron del 95 al 50% en un período comparable; en el acero, los fabricantes locales habrían perdido alrededor del 10%; en componentes eléctricos el 20% y en máquinas-herramienta el 23%.<sup>19</sup>

"Desde 1970 se ha perdido casi un millón de empleos manufactureros en la región que comprende desde las plantas químicas de Wilmington y las fábricas de Baltimore, hasta las acerías de Pittsburgh y Youngstown, la industria del caucho en Akron y la de automóviles en Dayton, Saint Louis, Indianápolis, Kalamazoo y Pontiac. Cientos de fábricas han cerrado o reducido su actividad. Algunas se trasladaron al Sur o al Oeste o abandonaron el país para instalarse en otras partes del mundo donde la mano de obra es más barata".<sup>20</sup>

Estos diagnósticos son expresión cotidiana en publicaciones que expresan diversas posiciones en el espectro político e ideológico de los Estados Unidos.

Frente a este panorama, parece haberse construido un consenso

<sup>19</sup> Lens (1980, pp. 44-48).

<sup>20</sup> Pearce y Steinbach (1980).

creciente, al menos en torno a dos temas: en primer término, la necesidad imperiosa de revitalizar el aparato productivo industrial y recuperar la potencialidad innovadora que lo había caracterizado y, en segundo lugar, la necesidad de modificar la modalidad específica de acción pública que se gestó en el período del auge. A partir de la unanimidad en torno a estos dos temas surgen, sin embargo, interpretaciones radicalmente diferentes respecto a cómo lograr esa revitalización industrial y también en cuanto a la definición de lo que debería ser la modalidad específica de intervención pública. De acuerdo con una de estas interpretaciones, habría sido precisamente la intervención masiva indiscriminada, ineficiente y cándida del sector público, la que habría contribuido a una asfixia progresiva de la capacidad creativa del sector empresarial. Según esta interpretación, la creciente influencia de una gama diversificada de presiones locales, parciales y provincianas, provenientes de minorías étnicas, ancianos, mujeres, sectores retrasados, regiones menos favorecidas, obsesivos del medio ambiente, apasionados por la seguridad de los consumidores, habrían logrado traducir sus particulares intereses y aprehensiones en una expansión inorgánica del sector público y en una legislación de carácter regulatorio restrictivo que habría terminado por paralizar el natural dinamismo y creatividad empresarial. Entre los ideólogos de esta posición, destacan Samuel Huntington, Daniel Bell, Irving Kristol y Milton Friedman. Esta interpretación conduce a formular la propuesta de que la revitalización industrial requiere, precisamente, el despejar a la acción pública de sus adiposidades, lo que permitirá el renacimiento y recuperación del "perdido paraíso" del liderazgo empresarial.<sup>21</sup>

La interpretación alternativa sostiene que no es la intervención pública, en sí misma, la que explicaría esta creciente parálisis, sino la modalidad específica que se habría alcanzado, particularmente, en los Estados Unidos. Se le objeta a esa acción pública su incapacidad de definir opciones estratégicas, la débil y precaria articulación lograda con el sector empresarial y laboral en torno a objetivos de largo plazo y el haber delegado al mercado la responsabilidad de atender los requerimientos de las diversas actividades productivas. En pocas palabras, se critica al Estado norteamericano no haber actuado como el Estado japonés. Para esta corriente de pensamiento, el modelo japonés merece la categoría de paradigma y debe constituirse en fuente de inspiración para el diseño de la política industrial en los Estados Unidos. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos debería transformarse en el MITI japonés, donde se definirían a nivel desagregado metas y programas de acción que se elaborarían en estrecha articulación con el sector empresarial; se identificarían los sectores con futuro, los llamados "winners" para distinguirlos del resto, entre los cuales estarían los definidos como "losers". A los primeros se les otorgaría todo: apoyos financieros, fiscales, de investigación y desarrollo, promoción de exportaciones, depreciación acelerada y apoyos requeridos en ma-

<sup>21</sup> Kristo (1978); Friedman (1956); Bell (1976); Huntington (s/f).

teria de precios y tarifas. A los segundos, se les proporcionaría un "entierro humanitario".<sup>22</sup> Es interesante destacar el hecho de que ambas interpretaciones, que podrían denominarse como las utopías "manchesteriana" y "japonesa", respectivamente, implican transformaciones radicales de la sociedad y la economía. En el primer caso, se trata de "corregir" las deformaciones que en el ámbito económico habría generado el proceso de "excesiva democratización" desarrollado en el curso de las últimas décadas, devolviendo el liderazgo a los sectores empresariales, que en definitiva habrían sido los artífices y guías de la construcción de los Estados Unidos como gran potencia económica y política. Se trata, en alguna medida, de una añoranza, de un retorno a los buenos tiempos del pasado. La opción alternativa, la "progresista", dotada como es normal de una dosis elevada de voluntarismo, levanta como bandera la reproducción de un modelo desarrollado en condiciones históricas y culturales radicalmente distintas a las de los Estados Unidos. En el fondo, coincide con la opción conservadora en cuanto a la necesidad de corregir la democratización excesiva en lo económico y la descentralización propia de una sociedad de gran prosperidad y, al mismo tiempo, de gran complejidad. La diferencia radica en que en este caso el poder se transfiere a un Estado que se articula con el sector empresarial y que, en nombre del conjunto de la sociedad, define opciones estratégicas y vela porque la realidad se desarrolle de acuerdo con esas metas. En la opción conservadora, el poder se transfiere desde los paralizantes y diversificados núcleos de presión al sector empresarial, pasando, sin embargo, por una autoridad política que sería la encargada de endosar el poder económico a estos nuevos líderes.

En la administración Carter, el debate —a veces burocrático, otras académico y las más político— sobre estas opciones, alcanzó particular intensidad. La propuesta que se formuló en la fase final de esa administración y se reafirmó en el período electoral por parte del candidato Carter, recoge elementos de ambas opciones, constituyendo una expresión un tanto ecléctica y ambigua, en que se buscaba su conciliación. El planteamiento de esta propuesta podría resumirse en los términos siguientes: el problema de la economía de los Estados Unidos radica en un excesivo consumo público y privado y en una insuficiente inversión. La incapacidad de adaptarse a las nuevas condiciones energéticas y la precariedad de los sectores de infraestructura y del sector productor de bienes de capital constituyen el nudo focal que es preciso atacar. Para enfrentar esta situación, se precisa una intervención pública selectiva; transferir recursos al sector privado, pero buscando que se canalicen hacia los sectores de infraestructura y de bienes de capital, lejos del alcance del consumo público o privado. Para lograr este propósito, es preciso evitar que el mecanismo de transferencia sea exclusiva o fundamentalmente una disminución de impuestos,

<sup>22</sup> Etzioni (1980a); Etzioni (1980b); Malmgren (1981); *Time* (1980a); Reich (1981); CIDE (1981).

porque en ese caso el destino principal sería precisamente el consumo. Para que la transferencia llegue donde se necesita, debe recurrirse en un grado importante a mecanismos como la depreciación acelerada para aquellos que reemplacen técnicas obsoletas o los que se desplacen hacia equipos eficientes en el uso de energía. Esto permitiría lograr la revitalización, sin llegar a precisar exactamente los sectores y subsectores industriales que deberían apoyarse. Se requeriría de incentivos fiscales para gastos de investigación y desarrollar un esquema de incentivos para el sector laboral, asociado a los requerimientos de productividad. Se trataría de una opción en que el criterio absoluto de "venta comparativa" se compatibilizaría con los requerimientos de carácter social y regional y de seguridad nacional.

Frente a este planteamiento de "tercera posición" se produjeron reacciones de la más diversa naturaleza pero, en términos generales, el elemento frecuentemente presente era el de escepticismo respecto tanto a la concepción de la propuesta como a la credibilidad del aparato gubernamental para su instrumentación:

"La idea de una reindustrialización o de una nueva política industrial irrita a algunos observadores. El profesor de Yale William Nordhaus, un ex miembro del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Carter, sostiene que la reindustrialización es como el 'hula-hoop'. En un nivel más profundo, existe la idea de que requiere, sobre todo, del fortalecimiento de las industrias. Charles Wilson, vicepresidente del Área de Desarrollo del Banco Continental de Chicago, sostiene que el gobierno no ha encarado el problema de la formación de capital de una manera verdaderamente productiva. 'Actualmente, la reindustrialización es un *slogan* en busca de contenido', afirma Jerry Jasinowsky, vicepresidente de una comisión de la administración Carter encargada de examinar medidas de apoyo a la industria norteamericana."<sup>23</sup>

Para otros:

"Debido en parte a que el concepto de política industrial es bastante vago, hay un conjunto heterogéneo y ecléctico de gente que lo apoya. La Comisión Trilateral, un grupo muy poderoso de dirigentes norteamericanos, europeos y japoneses, reclamó que el gobierno, simultáneamente con la protección de las industrias en declinación, adoptase medidas para promover la innovación y la investigación. La Asociación Nacional de Industriales, que representa al sector patronal, y la AFL-CIO, que representa a los trabajadores, han suscrito el plan. 'Política industrial' significa cosas muy diferentes para sus distintos partidarios. Para los dirigentes de empresa, se trata de una oportunidad irresistible de defender una vez más las virtudes de los incentivos a la

<sup>23</sup> *Time* (1980b).

inversión, para terminar con la doble imposición (a los beneficios y a los dividendos) y para eliminar las normas gubernamentales más gravosas. Para los trabajadores, una 'política industrial' permite fundamentar la protección del empleo en las industrias en declinación y el establecimiento de programas de capacitación en las industrias en crecimiento."<sup>24</sup>

Una perspectiva radicalmente diferente se encuentra en:

"Sin duda, es necesario tomar medidas drásticas si se quiere mantener el nivel de vida del que se jactan los norteamericanos. Según estimaciones recientes, la participación norteamericana en la economía del mundo capitalista ha descendido de más de la mitad después de la Segunda Guerra Mundial a la tercera parte actualmente y puede caer a apenas una quinta parte en los próximos veinte años. En 1960, las empresas de los Estados Unidos vendieron el 93,4 % de toda la maquinaria textil adquirida por las fábricas norteamericanas; actualmente el porcentaje es del 54,5 %. En electrónica, las cifras correspondientes son 94,4 % en 1960 y 49,4 % en 1980. En calzado, la caída fue del 97,7 al 62,7 %. Incluso en industrias clave, como la automovilística, las empresas norteamericanas han perdido el 16 % del mercado interno que llegaron a tener; en la del acero, el 9 %; en la de componentes eléctricos, el 20 % en máquinas-herramienta cortadoras de metal, el 23 %. Existen estadísticas similares relacionadas con las ventas al exterior de corporaciones norteamericanas. La participación de General Motors, Chrysler y Ford en el mercado mundial del automóvil cayó del 22,6 % en 1962 al 13,9 % en 1979; en aeronaves, del 70,9 al 58 %; en vehículos ferroviarios, del 34,8 al 11,6 %; en plásticos, del 27,8 al 13 %."<sup>25</sup>

El *Wall Street Journal*, en cambio, después de un crítico análisis de la propuesta de reindustrialización, se refiere a ella como "RIP", con la esperanza de que pronto descansa en paz.

El desenlace de esa campaña electoral es conocido, y también el hecho de que la administración Reagan adoptó una posición notoriamente cercana a la "utopía manchesteriana". Es preciso reconocer que esa propuesta despierta en la conciencia de los ciudadanos de los Estados Unidos la añoranza por un pasado que existió y cuya capacidad de convocatoria y movilización aparece en la superficie en las situaciones críticas. La utopía "japonesa", en cambio, plantea, entre múltiples requisitos, el de existencia de un sector social capaz de inspirar credibilidad e imponer autoridad al resto de la sociedad. Es el núcleo dirigente al cual la sociedad delega la responsabilidad de efectuar operaciones estratégicas y de guiar por el camino que conduce a ellas. Adicionalmente, en este núcleo dirigente debe predominar la voca-

<sup>24</sup> *Time* (1980b).

<sup>25</sup> *Lens* (1980, pp. 44-48).

ción industrializadora a la que debe subordinarse la función financiera. Parece posible afirmar que al menos estas condiciones no están presentes en la sociedad norteamericana, como tampoco en la británica, donde la propuesta "progresista" se acerca también a la utopía "japonesa".

Como ilustración del carácter "trascendente" de la propuesta de la administración Reagan, así como de su pretensión de globalidad y autosuficiencia, es útil mencionar algunas reflexiones incluidas en un libro que ha venido convirtiéndose en símbolo y vocero del pensamiento de la nueva administración: *Wealth and Poverty*, del sociólogo George Gilder. La interpretación respecto al deterioro acumulado de la situación económica de los Estados Unidos se sintetiza en los términos siguientes:

"Las clases altas, que habitualmente constituyen un eje fundamental de la economía —en la medida en que son la principal fuente de inversión— se volcaron a los improductivos paraísos fiscales, a la acumulación de oro, a los bienes inmuebles y a la especulación. La desmoralización de la élite, además, acentuó las penurias de las clases inferiores."<sup>26</sup>

y en:

"Originadas en un esfuerzo liberal por responder a la voluntad popular y aliviar las presiones de la pobreza, las políticas orientadas a satisfacer la demanda terminan por promover el desempleo y la dependencia y por crear una economía menos abierta y accesible y un orden político más estratificado y jerarquizado. Prolifera la burocracia gubernamental, para brindar los servicios que las empresas privadas, sobrecargadas de impuestos, ya no pueden suministrar, y para subsidiar los intereses privados, beneficiarios de un capitalismo disminuido. Además, como la burocracia crece, el progreso industrial —que depende siempre de la creatividad— declina."<sup>27</sup>

Gilder subraya la importancia que en este proceso de creciente deterioro habría desempeñado un sistema impositivo que estimuló el trabajo femenino, con lo cual se habría contribuido en forma decisiva al incremento de la tensión y, en alguna medida, a la disolución de la célula básica de la sociedad que es la familia:

"Resulta afectada la familia dependiente de una sola fuente de ingresos, completamente dedicada a su ocupación. Cuando participan en el mercado de trabajo los dos miembros de la pareja, ésta puede tener más éxito que cuando uno solo de ellos compite agresivamente por los relativamente pocos empleos disponibles en los niveles superiores. La exacerbación de esta tendencia ha producido una gran insu-

<sup>26</sup> Gilder (1981, p. 20).

<sup>27</sup> Gilder (1981, p. 39).

ficiencia de nuevos capitales para inversiones que mantengan una alta productividad en el empleo. En lugar de comprar equipos duraderos, las compañías se han inclinado por contratar trabajadores escasamente remunerados, a menudo zafrales o de tiempo parcial...

El problema principal es la angustia que se inflige tanto al marido como a la mujer y, por consiguiente, a la relación entre ambos, cuando ella se ve obligada a trabajar, a pesar de la necesidad cada vez mayor de que permanezca en el hogar."<sup>28</sup>

Adicionalmente, esto habría contribuido a desalentar el liderazgo empresarial debido a que:

"Los hombres casados altamente remunerados son la máxima fuente de crecimiento de la productividad en los Estados Unidos. Se puede apreciar sin dificultad que nuestras tasas impositivas, progresivamente elevadas e incrementadas por la inflación, desgastan la productividad al mismo tiempo que amplían la mano de obra."<sup>29</sup>

Frente a esto es preciso recuperar y favorecer los verdaderos liderazgos:

"Los liberales parecen querer la riqueza sin los ricos. La mayor parte de la riqueza verdadera se origina todavía en mentes individuales, de maneras impredecibles e incontrolables. Una economía exitosa depende de la proliferación de los ricos, al crear una amplia clase de hombres arriesgados, dispuestos a evitar las facilidades de una vida confortable para crear una nueva empresa, obtener grandes beneficios e invertirlos nuevamente. Podría decirse que sus ganancias son 'no ganadas' e 'inmerecidas'. Pero, en realidad, la mayoría de los empresarios que tienen éxito contribuyen mucho más a la sociedad de lo que llegan a obtener y la mayoría de ellos no alcanza ninguna riqueza. Son los héroes de la vida económica y quienes les niegan el reconocimiento que merecen demuestran ser incapaces de comprender su papel y su compromiso."<sup>30</sup>

En síntesis, se recomienda una transformación profunda de la sociedad norteamericana, ya que:

"El futuro del capitalismo norteamericano depende de este cambio del orden político, desde una defensa reaccionaria del pasado hacia un creciente compromiso con el futuro. En el extraño mundo de la política norteamericana, tal cambio supone, casi necesariamente, superar las tendencias progresistas de la sociedad."<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Gilder (1981, pp. 14-15).

<sup>29</sup> Gilder (1981, p. 16).

<sup>30</sup> Gilder (1981, p. 244).

<sup>31</sup> Gilder (1981, p. 246). Véanse comentarios sobre este libro en Kristof, Parker, Chamberlain y Reynolds (1981).

Para la utopía "manchesteriana", no obstante el triunfo de Reagan, la situación tampoco parece clara. En primer lugar, porque la disposición de la ciudadanía a abdicar de los beneficios económicos obtenidos en un largo proceso de democratización, suele manifestarse en forma distinta cuando se trata de las instancias y pronunciamientos globales y abstractos y cuando llega el momento de traducir esas opciones en acciones administrativas que afectan intereses particulares y específicos. En segundo lugar, porque esa opción admite implícitamente el supuesto de que el sector empresarial habría quedado al margen del proceso de burocratización y esclerosis que habría sufrido la administración pública, lo cual está por demostrarse. En tercer lugar, el sector bancario privado y el lobby petrolero, que parecen ejercer influencia en la concepción de las políticas de la nueva administración, no parecen haber evidenciado, al menos en la última década, que dispongan de una visión integrada y trascendente, ni de los problemas económicos y políticos internacionales, ni tampoco de los nacionales.

En cuarto lugar, porque, como se sugirió en el capítulo I, la recesión con inflación de la década del 70 y comienzo de la del 80, se vincula en alguna medida al agotamiento de un patrón tecnológico, desafío que no es evidente que se resuelva con la hipotética y simple adición de los recursos generados por la disminución de los impuestos.

En quinto lugar, existen fundadas dudas respecto a la capacidad del gasto militar, cuya ponderación en el PNB se incrementaría del 5 % en 1980 al 7 u 8 % en 1986, para desencadenar la revolución tecnológica y la elevación de la productividad requerida por la actividad industrial expuesta a la competencia internacional. Esto, sin considerar los efectos inflacionarios que pudieran generarse a partir de un incremento en los gastos en defensa que, en moneda constante, duplican (triplican, según los críticos de la administración Reagan) el gasto en defensa efectuado durante la guerra de Vietnam cuya contribución al proceso inflacionario de los Estados Unidos es objeto de consenso.<sup>32</sup>

## 5. Algunos aspectos de la política industrial del Japón

Como se indicara anteriormente, el Japón, no obstante su carencia de recursos naturales, y particularmente de combustibles, enfrentó la recesión de la década del 70 en forma relativamente exitosa en términos de ritmo de crecimiento, con una tasa que superaba en un 5 % a la del resto de los países desarrollados, aunque era sólo la mitad de la tasa de las décadas del 50 y del 60. Lo que interesa destacar en el caso de este país es la política industrial que adoptó en relación con aquellas ramas que recibieron los diversos impactos negativos que convergieron sobre la industria del Japón en la década del 70. Se hará

<sup>32</sup> Estados Unidos - Federal Reserve Bank of New York (1981); Gordon (1981, p. 1101); Kanter (1981, p. 27).

mención, además, a las ramas en las cuales el Japón estaría concentrando esfuerzos para la década del 80. Este último aspecto, la selección de los sectores "winners", merece una atención particular porque constituye uno de los elementos de la política industrial del Japón que ha ejercido más influencia intelectual en el resto de los países avanzados, como se vio para los Estados Unidos y se observa también para los países europeos.

En el curso de la década del 70, el Japón toma conciencia de su sólida posición relativa respecto a los otros países avanzados pero, al mismo tiempo, la crisis de los energéticos y la conflictiva situación del Medio Oriente confirma su histórica aprehensión respecto a la fragilidad estructural de su economía. Las modificaciones que se suceden en el ámbito de la política internacional y particularmente las nuevas relaciones de los Estados Unidos con China y el propio Japón con China, unidas al exitoso crecimiento industrial de los denominados "nuevos Japón",<sup>33</sup> es decir, la exitosa industrialización de los países del sudeste asiático que, como se vio en el capítulo II, aparece orgánicamente vinculada al éxito japonés. Lo anterior otorga a ese país nuevas responsabilidades en el ámbito de la política internacional, las que necesariamente repercuten sobre el delicado tema del gasto en defensa. En este aspecto, las referencias al relativamente bajo gasto en defensa del Japón, serían cada vez más frecuentes en la década del 70, como una de las explicaciones formuladas en los Estados Unidos y Europa sobre el rápido crecimiento japonés. Esto repercutirá en la expansión futura de la actividad industrial vinculada a la producción de armamentos del Japón.<sup>34</sup>

### *Apoyo a los sectores industriales deprimidos*

En mayo de 1978 se aprobó "The Law for Professional Measures for Stabilizing Designated Depressed Industries", destinada a apoyar las denominadas "industrias estructuralmente deprimidas". Se definieron como pertenecientes a esta categoría las siguientes ramas industriales: producción de acero con horno eléctrico, producción de hierro y silicón, fundiciones de aluminio, producción de fibra sintética, hilados, producción de amoníaco y urea, producción de ácido fosfático, producción de clorovinilo, cartón e industria naval.<sup>35</sup>

La inclusión de un sector en esta categoría presupone que se verificaban las siguientes condiciones: i) el sector enfrentaba un cambio significativo y brusco en la demanda interna y externa, como consecuencia de lo cual se incorporaba en un ciclo recesivo prolongado; ii) existía un exceso de capacidad ociosa con perspectivas de incrementarse; iii) la situación económica de la mayor parte de las empre-

<sup>33</sup> Estados Unidos - House of Representatives (1979).

<sup>34</sup> *Financial Times Survey* (1978); Hanson (1981); *Far Eastern Economic Review* (1980); Dahiby (1980).

<sup>35</sup> Yamazawa (1980).

Cuadro 71. Indicadores de industrias estructuralmente deprimidas

	Año	Fertilizantes									
		Acero con horno eléctrico	Ferro silición	Aluminio	Fibra sintética	Hilados	Amoniaco	Urea	Fosforicos	Cloruro devinil	Cartón
Producción (1.000 ton.)	1973	11 666	347,6	1 082	1 327	1 563	3 874	3 384	663	1 380	5 162
	1975	9 313	306,1	988	1 142	1 261	2 982	2 127	525	1 091	4 037
	1977	9 633	286,7	1 188	1 340	1 146	2 779	2 002	547	1 024	4 694
Capacidad de producción (1.000 ton.)	1973	15 900	500	1 238	3 831	14 722	4 434	3 831	850	1 608	5 363
	1975	19 300	454	1 447	3 929	14 200	4 434	3 870	881	1 656	7 038
	1977	20 950	498	1 641	5 030	13 699	4 552	3 936	911	1 890	7 429
Capacidad de utilización (%)	1973	87,9	69,5	87,4	94,9	94,6	87,4	88,7	78	85,8	96,3
	1975	54,0	67,4	68,3	79,7	84,2	67,3	55,0	60	65,9	57,4
	1977	50,2	57,6	72,4	73,0	80,9	61,0	51,0	60	54,2	63,2
consumo doméstico (1.000 ton.)	1973	11 050	399,9	1 624	947	1 556	3 836	1 112	663	1 354	5 084
	1975	6 963	313,2	1 270	745	1 194	2 922	851	525	992	3 962
	1977	8 366	327,8	1 386	975	1 089	2 762	935	582	957	4 596
Importaciones (1.000 ton.)	1973		53,5	473	16,8	346	0	0	0	77	33
	1975		26,1	358	6,6	159	0	0	0	8	13
	1977		44,8	472	12,6	185	0	0	56	11	49
Exportaciones (1.000 ton.)	1973	513	1,7	2	392	240	38	2 151	108	113	113
	1975	1 971	21,5	73	400	273	101	1 280	131	171	171
	1977	1 577	3,4	176	383	326	68	1 242	33	81	144
Precio de fábrica (1.000 yens por ton.)	1973	47,0-100,0	90,0-180,0	290	787	337,1	27	33	48 740	109	55-57
	1975	41,5-62,0	190,3-230,5	272	654	284,8	52	43	121 080	141	72-77
	1977	59,0	135,0-205,5	303	504	316,5	53	49	99 100	154	90-92

Beneficios corrientes: total principales empresas (millones de yens)	1973	33 660	997	1 450	155 173	172 532	4 141	4 141	224	99 802	6 391
	1975	33 323	2 389	13 160	41 487	104 451	16 844	16 844	9 163	13 124	16 814
	1977	22 084	5 930	20 500	22 732	33 997	11 934 <sup>b</sup>	11 934 <sup>b</sup>			
N° de empleados (personas)	1973		23 140	18 583	39 629	178 190		605	523		13 000
	1975		29 273	18 287	38 377	135 159	940	624	523		12 000
	1977	35 000	26 124	13 409	30 373	103 592	784	461	498	4 680	11 000
N° de empresas (empresas ch. y m.) <sup>a</sup>	1973		16(8)	5(0)	33(7)		18(0)	12(0)	22(2)	18(-)	94(71)
	1975		17(8)	(6)	33(7)		18(0)	12(0)	22(2)	18(-)	88(65)
	1977	68(29)	16(7)	7(0)	35(9)	870	18(0)	12(0)	22(2)	18(-)	88(65)
						(681)					

<sup>a</sup> Cifras de 1976; <sup>b</sup> Los empresas medianas y pequeñas se definen como empresas manufactureras que emplean más de 300 personas.  
Fuente: MITI, *Kozo Fukyo-ho no Kaizetsu* (explicación de la Ley de Industrias Estructuralmente Deprimidas).

sas del sector era precaria; iv) se requería eliminar capacidad ociosa para enfrentar la recesión.

En el cuadro 71 aparecen las características principales para los sectores considerados, lo que permite ilustrar la verificación de las cuatro condiciones señaladas.

El contenido del programa de apoyo a estos sectores industriales incluía: i) un programa básico de estabilización preparado por el MITI para cada una de las ramas, en consulta con un consejo asesor, en el cual había representantes del sector industrial. Estos programas tenían como propósito lograr un equilibrio entre la demanda y la oferta en un período de tres a cinco años, y regular las nuevas capacidades; ii) considerándose insuficientes los ajustes autónomos que podía realizar el sector privado, el MITI promovió la cartelización de los sectores afectados con el objetivo de eliminar el exceso de capacidad instalada y restringir las nuevas instalaciones. Es interesante destacar el hecho de que la ley "antitrust" vigente en el Japón prohíbe la formación de cárteles, pero considerando que se trataba de una situación especial, el propio gobierno, a través del MITI, favoreció esta medida; iii) el porcentaje de la eliminación de la capacidad ociosa y la diversificación de las empresas hacia otras actividades fue financiado por el Banco de Desarrollo con tasas preferenciales de interés. Adicionalmente, el gobierno propuso un subsidio para el desplazamiento de los trabajadores dentro de las empresas y a nivel de los gobiernos y autoridades locales.

Aun cuando estos programas sectoriales deben culminar aproximadamente en 1983 y por consiguiente es prematuro proceder a su evaluación, la información disponible señala que tanto como consecuencia de la eliminación que se ha hecho del exceso de capacidad ociosa aliviando la carga financiera de las empresas (la industria naval eliminó el 35 % de la capacidad instalada; la producción de fibras sintéticas entre el 14 y el 19 %), así como de la recuperación de la demanda interna en 1979, han contribuido a superar, en buena medida, la recesión previa. Esta recuperación coyuntural no modifica el problema de fondo, ya que se trata de una situación de erosión de la ventaja comparativa del Japón, particularmente respecto a los NIC asiáticos en el sector textil y, más especialmente, respecto a Corea del Sur y Taiwán en los sectores siderúrgico, petroquímico y la industria naval, ramas a cuya expansión en esos países contribuyó la tecnología y, en ciertos casos, inversiones japonesas. Existiendo clara conciencia de esta situación, consideraciones referentes a la seguridad nacional conducen a pensar que el gobierno del Japón realizará significativos esfuerzos para sostener la producción en esos sectores.<sup>36</sup>

En el sector siderúrgico, los esfuerzos estarán destinados a elevar la eficiencia en la utilización de energía, a concentrar la atención en productos siderúrgicos tecnológicamente complejos y enfatizar las actividades de exportación de tecnología a través de las divisiones de inge-

nería de las empresas. Entre las operaciones de mayor envergadura en ese sentido se destacan; Paoshan en China, Tubaron en Brasil, Egipto, Australia, Filipinas y probablemente México.

En el sector petroquímico existen índices que muestran que el Japón está penetrando en la comercialización internacional de productos químicos, concentrando la atención en resinas especiales y en los productos plásticos. Se ha detenido la construcción de plantas de etileno, promoviéndose en cambio las de propileno, y se realizan esfuerzos significativos en el área de ahorro de energía y diversificación de fuentes de abastecimiento.

En síntesis, todo parece indicar que en estos dos sectores, siderúrgico y petroquímico, que desempeñaron una función significativa en la transformación industrial del Japón en la posguerra, el país, inspirado en consideraciones de seguridad, hará esfuerzos importantes para adecuar estos sectores industriales a las nuevas condiciones internacionales de costo de energía y competencia de nuevos productores. La adaptación tecnológica a las nuevas condiciones energéticas, exportación de servicios de ingeniería y desplazamiento hacia los rubros de mayor complejidad tecnológica, constituyen lineamientos centrales de esa política de reestructuración industrial.

#### *Sector automotor*

En este sector, la adaptación frente a la saturación del mercado interno (en los primeros años de la década del 70, la demanda crecía 12 % anual y se prevén tasas del 2 ó 3 % para la década del 80) adopta fundamentalmente la forma de internacionalización con innovación tecnológica. En el cuadro 72<sup>37</sup> se observa que el Japón se ha convertido en el principal exportador de vehículos a nivel mundial, destinando al mercado internacional la mitad de su producción, proporción similar a la observada para Francia y Alemania Federal, con la diferencia, respecto a esos países, de que las importaciones de vehículos del Japón son prácticamente insignificantes (65 000 vehículos en 1979), en contraste con la situación de los Estados Unidos, que produce básicamente para el mercado interno (91 % de la producción). En 1979, en lo que se refiere a vehículos para pasajeros, el Japón representaba ya el 20 % de la producción mundial, superando con creces a Alemania Federal y Francia y acercándose al 27 % que en ese momento se originaba en los Estados Unidos. (Véase el cuadro 73.) En 1980, por primera vez, la producción de vehículos de pasajeros y carga del Japón supera la de los Estados Unidos (11 millones contra 9 millones), alcanzando en el caso de los vehículos de pasajeros el 8 % del mercado alemán y el 25 % del norteamericano. Su fuerza radica en los vehículos pequeños, ahorradores de energía y de alta calidad en la fabricación.

Las crecientes presiones proteccionistas que se observan tanto en Europa como en los Estados Unidos han determinado la estrategia ja-

<sup>36</sup> Dahlby (1980); Okita (1980); *Financial Times Survey* (1978).

<sup>37</sup> Véanse la Sección sobre el sector automotor y Yamazawa (1980).

Cuadro 72. Importación y exportación de automóviles (1979)  
(Miles de unidades)

<i>País</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>% de producción</i>	<i>Importaciones</i>
Estados Unidos	741	8,8	3 006
Japón	3 102	50,2	65
Alemania Federal	1 997	50,8	1 056
Francia	1 698	52,7	604

Fuente: Asociación de Fabricantes de Automóviles del Japón.

Cuadro 73: Producción de automóviles (1979)

<i>País</i>	<i>(En 1.000 unidades)</i>	<i>Participación en el total (%)</i>
Estados Unidos	8 434	27,3
Japón	6 176	20,0
Alemania Federal	3 933	12,7
Francia	3 200	10,4
<i>Total</i>	<i>30 903</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Asociación de Fabricantes de Automóviles del Japón.

ponesa de avanzar hacia la internacionalización de su producción. Las políticas varían en las distintas empresas, de acuerdo con la gravitación que alcancen en el mercado interno. Toyota, que tiene el 31 % del mercado interno, y una eficacia productiva que le permite colocar su producción en los Estados Unidos con diferencia de costo significativa respecto a los norteamericanos, es la que ha avanzado menos en su expansión de inversiones fuera del Japón. Nissan, que no ha logrado superar el 24 % de participación en el mercado interno, ha iniciado una decidida campaña de expansión internacional tanto en los Estados Unidos como en Europa (España e Italia) y América Latina (principalmente en México). Los fabricantes más pequeños en el Japón, que están vinculados a los grandes fabricantes norteamericanos (Ford po-

see el 25 % de Toyocogio; General Motors posee el 34,2 % de Isus y Chrysler posee el 15 % de Mitsubishi Motors), han avanzado, favorecidos en parte por esas vinculaciones en el proceso de internacionalización, concentrando la atención principalmente en los Estados Unidos.

#### *Sectores prioritarios*

El núcleo central de interés, sin embargo, para la expansión industrial del Japón en la década del 80, son los sectores que ellos han denominado altamente intensivos en tecnología, inspirándose en el criterio de que, dadas las condiciones del Japón en materia de recursos naturales y la creciente competencia proveniente de aquellos países asiáticos a cuyo desarrollo el Japón contribuyó en forma significativa, la incorporación de desarrollo tecnológico a la producción constituye su opción estratégica. Saburo Okita, que ha desempeñado una función importante en la concepción de la estrategia industrial a largo plazo del Japón, sostiene:

"En reiteradas oportunidades, el gobierno japonés ha anunciado su política de promoción del desarrollo del conocimiento de las industrias intensivas y del sector de alta tecnología. Se trata de una política absolutamente necesaria, habida cuenta de la insuficiencia del Japón en materia de recursos naturales (importa el 88 % de sus necesidades de energía, más del 60 % de los granos que consume y prácticamente el 100 % de minerales vitales como el hierro, el oro, la bauxita y el cobre). Debido a esta dependencia casi total y a la inestabilidad del aprovisionamiento exterior, el desarrollo de industrias de alta tecnología, intensivas en conocimiento, constituye un problema de vida o muerte para el Japón. El rápido progreso industrial requiere, también, del desarrollo de ese sector, y la consiguiente competencia en las industrias intensivas en mano de obra más tradicionales, lo que se ha puesto de manifiesto en países del sudeste asiático, como Corea del Sur y Hong Kong, y lo que posiblemente ocurra en el futuro en China."<sup>38</sup>

Entre esos sectores, destacan la producción de equipo para la informática, específicamente el sector de semiconductores y las aplicaciones de la ingeniería genética a los sectores farmacéutico y alimentario. En el área de computación, la estrategia del MITI ha sido favorecer los esfuerzos cooperativos entre las empresas japonesas en el área de investigación y desarrollo, estimulando el consumo interno a través de sistemas públicos de computadoras y centralizando las compras de equipo informático para el sector público, todo esto con la perspectiva de favorecer la expansión de un mercado interno para sus fabricantes nacionales. Hasta este momento, la industria japonesa de fabricación de equipo de informática está fundamentalmente concentrada en el mercado interno, representando las exportaciones sólo un 8 %, en cla-

<sup>38</sup> Okita (1980).

ro contraste con el sector automotor (50 %) y electrónica doméstica (42 %). La presencia dominante de IBM en los mercados internacionales sin duda ha estimulado tanto la estrategia cooperativa como una vinculación de estrategia con las empresas internacionales en el mercado interno, según se observa en el cuadro 74,<sup>39</sup> que, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores industriales, adquiere algún grado de relevancia (aunque en los últimos años habría perdido participación relativa: 28 % en 1976 y 25 % en 1979).

Estas consideraciones, unidas al hecho de que tomando como referencia el auge relativo del Japón en el sector automotor, donde sus empresas eran hace 20 años significativamente más débiles que sus competidores americanos, en comparación con la debilidad relativa actual de los fabricantes de computadoras, puede preverse que el avance japonés en el mercado internacional de este tipo de equipo puede ser significativo, apreciación que se refuerza al considerar la industria de semiconductores. Para la década del 80 se prevé un incremento de la producción del sector electrónico del 10 % anual y, para la industria de semiconductores, del 16 % anual. Las proyecciones indican que hacia 1990 la producción del sector electrónico alcanzará un nivel comparable a la de equipos electrónicos y superará la producción del sector siderúrgico. Aunque, como se señalara en un capítulo anterior, el desarrollo tecnológico básico en la microelectrónica se genera en los Estados Unidos para ser posteriormente transferido al Japón y otros países asiáticos; es precisamente en estos países donde la aplicación de la microelectrónica a la producción de bienes de consu-

Cuadro 74. Japón: venta de computadoras por los principales fabricantes (1976-1979) (Billones de yens)

Fabricante	1976	1977	1978	1979
Fujitsu	239,6	274,5	303,0	326,8
IBM del Japón	275,4	293,8	315,3	324,2
Hitachi	142,0	160,0	190,0	216,0
NEC	114,0	137,5	166,8	200,7
Nippon Univac	70,6	67,8	71,6	73,6
Oki	48,3	44,4	47,9	52,8
Mitsubishi	32,0	38,0	45,0	53,0
Toshiba	59,2	59,1	43,0	50,4

Fuente: Nihon Keizai Shimbun.

<sup>39</sup> Véanse la Sección sobre el sector electrónico y Gregory (1980); *Far Eastern Economic Review* (1980b); *Business Week* (1981); Uttal (1978).

mo tales como relojes, calculadoras y su incorporación a la ingeniería de fabricación (líneas de montaje de la industria automotriz) y en la ingeniería de producción (dispositivos electrónicos para el ahorro de combustible en los vehículos), ha sido más rápido que en el país de origen de la tecnología básica. Como se destacara anteriormente, el apoyo gubernamental al desarrollo tecnológico de este sector ha sido muy intenso en el Japón, muestra de lo cual es el hecho de que, a partir del comienzo del proyecto de VLIC (*very large integrated circuits*) financiado por el gobierno, ha generado, hasta el momento, más de mil nuevas patentes.

El carácter integrado y autosuficiente de la industria del Japón permite una más rápida difusión de la innovación tecnológica en el sector de la microelectrónica a la industria de bienes de capital y, a través de éstas, al conjunto de la actividad productiva, ha constituido un apoyo significativo a los altos niveles de incremento de la productividad industrial en el Japón.

En el sector farmacéutico, donde se ha hecho reiterada referencia a una presunta tendencia hacia el estancamiento de la innovación y la introducción de nuevos productos, el Japón ha perseguido una política sistemática de apoyo gubernamental a la innovación tecnológica en áreas críticas. A partir de 1975, el MITI otorgó gran prioridad al desarrollo de la tecnología en microbiología y proporcionó apoyo a unos 200 proyectos en esta área, que constituye un núcleo central de la bioquímica, en torno al cual se prevé que se desarrollará la industria farmacéutica.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud apoyó estos desarrollos, a través de la fijación de precios, especialmente favorable para la producción de productos fabricados sobre la base de fermentación. En 1979, por primera vez, las exportaciones de productos farmacéuticos superaron a las importaciones. Esta evolución en el ámbito del comercio ha estado acompañada de un flujo paralelo en el ámbito de exportación de la tecnología, que se expandió rápidamente en la década del 70, mientras que la tecnología permanecía estancada a nivel mundial.

El hecho de que el sector farmacéutico sea poco intensivo en materias primas, así como el elevado valor agregado de su producción, proporcionan una excelente oportunidad para el personal de elevada calificación de que dispone el Japón. Como ha ocurrido en otros sectores, una vez lograda la consolidación interna y la competitividad internacional, se inicia el proceso de internacionalización de la producción. Los primeros avances en esta dirección apuntan principalmente hacia los países del sudeste asiático, México y Alemania Federal. Al igual que en el sector de producción de equipo para computación, se observa un esquema creciente de colaboración en el ámbito tecnológico entre firmas japonesas y firmas norteamericanas.

Se observa entonces que, independientemente de la modalidad que asuma la estrategia industrial del Japón para los distintos sectores, aparecen como elementos comunes a las distintas políticas por rama

el desplazamiento hacia la franja de productos de tecnología intensiva, la exportación de servicios de ingeniería y la búsqueda de un esquema de internacionalización, donde la colaboración con firmas de otros países puede actuar como un factor de apertura de mercados y apoyo tecnológico.<sup>40</sup>

## 6. Medidas de política industrial en los países de Europa occidental

Estos países llegan a la década del 70 habiendo sorteado exitosamente el denominado "desafío norteamericano de la década del 60". La estrecha colaboración entre el sector público y las empresas industriales líderes, el proceso de concentración dentro del grupo de las empresas líderes, tanto a nivel nacional como regional europeo, la rápida expansión internacional de fines de la década del 60, tanto dentro del Mercado Común como hacia los países menos desarrollados de Europa, algunos países del sudeste asiático, los Estados Unidos y América Latina preferentemente, la disponibilidad de un margen de mano de obra complementario proveniente de los países menos desarrollados de Europa, así como el mercado ampliado regional, son factores que contribuyen, entre otros, a explicar el rápido crecimiento de las economías europeas en la década del 60. Frente a la erosión de ese dinamismo, fenómeno descrito en un capítulo anterior, los países europeos inician entre 1974 y 1975 la adopción de un conjunto de medidas de política industrial destinadas a enfrentar la recesión. En los párrafos siguientes se destacarán, en forma muy esquemática, las principales medidas de política industrial adoptadas por algunos países europeos que muestran que, en términos generales, la preocupación general se concentró en las siguientes áreas: apoyo a los sectores industriales que presentan restricciones estructurales de crecimiento (los denominados "losers", decidido apoyo público a los sectores intensivos de tecnología (que corresponden en general a los denominados "winners"), desarrollo de un conjunto de medidas destinadas a estimular la actividad de investigación y desarrollo tecnológico, creciente preocupación y atención por el sector de pequeñas y medianas empresas. Además de estas acciones, que se refieren fundamentalmente al ámbito industrial, las políticas económicas incluían componentes importantes en el ámbito genérico de la inversión y el empleo.

En primer lugar, dada la relevancia del tema en América Latina, se hará referencia a estas medidas de tipo general referentes a empleo para posteriormente hacer una revisión esquemática de las medidas de política industrial a nivel de algunos países europeos.

<sup>40</sup> Okita (1980); *Fern Eastern Economic Review* (1980b); *Financial Times Survey* (1978); Yamazawa (1980).

## Empleo

A continuación se señalan, en forma esquemática y con fines ilustrativos, las medidas adoptadas en el ámbito del empleo para algunos países europeos.<sup>41</sup>

En Austria, la política se ha concentrado principalmente en mejorar los beneficios a los desempleados. En Francia, la política de empleo ha consistido en requerir del sector productivo una contribución al financiamiento de los beneficios del empleo. En Alemania Federal, la política incluye tanto la promoción de la movilidad de la fuerza de trabajo entre sectores, como el beneficio para lo que se denomina "desempleo de corto plazo", que alcanza hasta 24 meses. El mismo esquema de apoyo al desempleo temporario ha sido introducido en Italia. Tanto en Holanda como en Italia, se ha procedido a liberar al sector empresarial de una parte de las contribuciones de seguridad social de los trabajadores.

En los países con un sector industrial público importante, se ha puesto el énfasis en la mantención del empleo en el sector público. En el caso de Holanda, se hace un uso intensivo del subsidio a las empresas para evitar la disminución del personal y se llega a financiar, por parte del sector público, el 70 % de los puestos salariales "excedentarios" que mantienen las empresas. Un arreglo similar existe en Suecia. En el caso de Noruega se estableció un sistema especial de préstamos con intereses subsidiados para ayudar a las empresas.

Varios países, incluyendo Francia, Italia y el Reino Unido, proporcionan subsidios para emplear a los jóvenes. En Holanda y Suecia, los programas cubren, además, a la gente de edad avanzada.

En términos generales, se observa que las medidas mediante las cuales se intentó compensar el lento crecimiento en Europa, determinaron en los hechos una intensificación de la presencia del sector público en la actividad económica, tendencia en cuya explicación interviene la fuerza de los sindicatos industriales, así como la gravitación de poderes políticos que expresan en grados variados al sector laboral.

A continuación se procede a un examen esquemático, a nivel de algunos países, de las medidas referentes al sector industrial.

## Francia

La política industrial de Francia con posterioridad a 1974 ha sido definida por el propósito de favorecer una restructuración industrial que permita la adecuación a las nuevas condiciones energéticas y de competencia internacional. Particularmente, en el Octavo Plan (1976-1980), se otorga una prioridad elevada a las políticas sectoriales, tanto

<sup>41</sup> Como referencias generales para esta Sección, véanse OCDE (1978f); Francia-Commissariat Général du Plan (1980); ONUDI (1979b); CEPIL (1979); OCDE (1979g). Este último documento fue utilizado como referencia básica para el conjunto de los países considerados.

para apoyar a los "winners" como para defender a los "losers".

En el grupo de sectores intensivos en tecnología, se otorga una atención particular a la restructuración de la industria nuclear y de computación. En el caso de esta última, además de la creación de la "Compagnie International pour l'Informatique Honeywell-Bull", se establece un acuerdo con el gobierno francés para la fabricación de una amplia gama de productos y un incremento de los esfuerzos de investigación y desarrollo, a cambio de lo cual se otorga un subsidio de 1 200 millones de francos, reintegrables en un plazo de cuatro años. Con la restructuración de estos sectores se persigue tanto satisfacer la demanda interna como elevar la competitividad en los mercados internacionales.

En el sector de máquinas-herramienta, cuyo desempeño en los últimos años se ha considerado insatisfactorio, se han favorecido las fusiones y se han establecido entre el sector público y las empresas, metas de crecimiento y de competitividad internacional expresadas en el objetivo de lograr una relación exportaciones-importaciones superior al 100 %. Entre las medidas que se han adoptado se destacan, además de las fusiones, la definición de una política de introducción de nuevos productos, particularmente en el ámbito de la utilización del control numérico y la intensificación de los esfuerzos de investigación y desarrollo.

En el sector de circuitos integrados, se definió un programa de apoyo que cuenta con un presupuesto de 600 millones de francos y que se instrumenta a través de un esquema interministerial de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo en este sector, y de crecimiento a la producción.

Para el conjunto de sectores que se considera disponen de un potencial interesante de crecimiento, se introdujo lo que se denominó un "contrato de crecimiento", por medio del cual las empresas adoptan compromisos respecto a niveles de producción, introducción de nuevos productos y competitividad internacional y, por su parte, el gobierno se compromete a otorgar un conjunto integrado de apoyos destinados a complementar el esfuerzo propio de la empresa.

En el sector automotor, la restructuración se inició en 1974 y la acción pública ha consistido principalmente en favorecer, a través de préstamos y condiciones preferenciales, la fusión entre las distintas empresas (como las que se concretaron entre Citroen y Peugeot y entre Renault y Berliet).

En los sectores cuya competitividad se había visto erosionada tanto por razones estructurales internas como por la competencia internacional, la acción pública buscaba los siguientes objetivos: i) regular los flujos de comercio, de modo de dar un lapso a la industria francesa para adaptarlas a las nuevas condiciones; ii) favorecer la transferencia de empleos en los sectores afectados hacia sectores con mayores posibilidades de crecimiento y; iii) favorecer la especialización entre empresas en aquellos rubros en los que se estimaba que la industria francesa podía retener su competitividad. Los ejemplos más revelado-

res de la política seguida en esta dirección corresponden a los sectores textil, acero y cuero. Se creó un "Fondo Especial de Adaptación Industrial", con recursos de 3 000 millones de francos, la mitad destinada a préstamos y la otra a subsidios, para favorecer la restructuración de los sectores que presentaban un mayor grado de fragilidad en relación con la competencia internacional.

El Octavo Plan incluye también un capítulo muy importante referido al apoyo a la pequeña y mediana industria. En 1975 se inició la adopción de medidas destinadas a favorecer el acceso al financiamiento interno y a los créditos y garantías para exportación por parte de las pequeñas y medianas empresas. En 1977 se intensificaron las medidas destinadas a favorecer la condición financiera de las pequeñas y medianas empresas tanto por parte del sector financiero como de los usuarios y proveedores. Se favorecieron luego las actividades de asistencia técnica, desarrollo tecnológico interno, nuevos incentivos para el establecimiento de empresas por medio de subsidios y la introducción del seguro contra riesgo para la primera utilización de innovaciones tecnológicas de reciente incorporación.

En el área de la investigación y desarrollo, además de los apoyos a los sectores intensivos en tecnología antes citados, se introdujeron innovaciones en el ámbito institucional, creándose en 1978 la "Délégation de l'innovation et la technologie", destinada a favorecer la coordinación de las acciones en esta área. De los 4 600 millones de francos que se gastaron en investigación y desarrollo en 1976, poco más de la mitad se destinó al sector aeronáutico y un 25 % al sector electrónico.<sup>42</sup>

La administración que inicia sus funciones en 1981 refuerza la prioridad que se venía otorgando al sector industrial, al menos según las declaraciones oficiales conocidas durante los primeros meses de su mandato.

El diagnóstico que sirve de base a las nuevas formulaciones destaca tanto la necesidad de la restructuración para enfrentar las nuevas condiciones del mercado internacional como el "envejecimiento" del parque industrial nacional:

"Por una parte, el proceso de restructuración y adaptación a la competencia internacional ha implicado una aceleración de la obsolescencia. Por la otra, la disminución de la inversión ha limitado la renovación de los equipos. En síntesis, es preciso constatar un 'envejecimiento' como apreciación válida para la industria en su conjunto. La incorporación de innovaciones tecnológicas, así como la introducción de nuevos productos, se ha frenado. La industria francesa se ha quedado atrás respecto a sus competidores principales."<sup>43</sup>

<sup>42</sup> OCDE (1979h); ONUDI (1980); Stoffaes (1979); Metier y Metier (1976).

<sup>43</sup> Francia - Présidence de la République (1981). Esta cita y las que se incluyen a continuación han sido tomadas del capítulo sobre la política para las actividades productivas. Véase también *L'Expansion* (1981).

Sin embargo, se reconocen y ponen de relieve las áreas en las cuales Francia ha conseguido "éxitos" tecnológicos significativos, que deben servir de base para la expansión futura:

La industria francesa ha logrado resultados significativos en varias áreas de tecnología avanzada: tren de gran velocidad, tecnología nuclear, *airbus*, centrales de comunicación. Estos éxitos son, en lo esencial, logros de empresas públicas, o bien el resultado de políticas públicas de promoción.

Asignando una prioridad elevada al sector industrial, se definen como objetivos principales de la política industrial, los siguientes:

i) El esfuerzo para dominar las tecnologías del futuro se concentrará en forma prioritaria en la electrónica (componentes, informática y electrodomésticos), los bienes de capital de uso industrial (especialmente los equipos que ahorran energía, la automatización, robots, máquinas, herramientas y equipo médico), la continuación de los programas de desarrollo tecnológico en curso (aeronáutica, espacio, océano, telecomunicaciones, etc.), la biotecnología y los materiales nuevos. El sector nacionalizado ampliado efectuará una proporción elevada del esfuerzo de investigación y desarrollo y favorecerá los contratos de desarrollo en estas áreas.

ii) Intervenciones selectivas permitirán respaldar a los sectores que han alcanzado la madurez pero que están expuestos a los grandes desafíos de la competencia internacional (automóvil, química, industrias farmacéuticas, industrias agroalimentarias) y consolidar aquellas ramas que constituyen la base industrial de la economía francesa (energía, electrónica, equipo pesado) especialmente apoyándose en las empresas nacionalizadas.

iii) Se emprenderán acciones voluntaristas para salvaguardar sectores amenazados (madera y derivados, textil, vestuario). El sistema "madera y derivados" se beneficiará de la constitución de un polo público importante en la parte de mayor intensidad de capital (papel, celulosa) y de la complementariedad de este polo y los organismos públicos existentes para la producción de madera.

iv) Las necesarias reestructuraciones serán objeto de una cuidadosa concertación con el conjunto de los agentes involucrados para favorecer una programación más eficaz. El sector público desempeñará un papel central, particularmente en la siderurgia y en la química.

Un rasgo central de la nueva política industrial parecería ser el énfasis que se asigna al papel de la investigación tecnológica industrial:

Su volumen deberá incrementarse significativamente, especialmente en los sectores donde es inferior al que se verifica en los principales competidores industriales. Se pondrán en ejecución nuevos procedimientos y apoyos financieros para fortalecer las empresas, particularmente las del sector público, que deberá desempeñar un papel central en esta materia. Se aplicará una política de difusión de la innovación, especialmente respecto a las pequeñas y medianas empresas; los apoyos en este dominio serán igualmente incrementados.

En términos generales, la nueva política industrial parecería nutrir-

se intelectualmente, en un grado no despreciable, de los instrumentos y mecanismos utilizados en el modelo japonés (programas sectoriales, articulación sector público-grupos industriales líderes, acciones voluntaristas y selectivas de desarrollo tecnológico, prioridad a la articulación entre los grupos líderes y la pequeña y mediana industria), con la diferencia, no despreciable, de que los grupos industriales líderes serían, en el caso francés, principalmente los conglomerados recientemente incorporados al área pública. Sin embargo, tal vez la diferencia fundamental con el caso japonés reside en que se trata de una política industrial inserta en un cuadro político e institucional en que simultáneamente se otorga una elevada prioridad a las políticas sociales, al objetivo de equidad y a la búsqueda de una fuerte descentralización regional y política. En el modelo japonés, particularmente en el período de crecimiento más rápido, las dimensiones "sociales" de la política económica ocupaban un lugar notoriamente secundario, especialmente en todos aquellos aspectos que no tenían vinculación directa con el proceso de crecimiento industrial.

Las consideraciones anteriores, unidas a la peculiar coyuntura internacional, otorgan un interés especial a los resultados que se obtengan con la instrumentación de la política industrial de la nueva administración francesa.

#### *República Federal de Alemania*

A pesar de que en este país la acción pública en el ámbito industrial, aunque no en el financiero, es más limitada que en el resto de los países europeos, se observa a partir del comienzo de la recesión, una atención particular al sector de la pequeña y mediana industria y al apoyo a sectores intensivos en tecnología. En particular, en 1976 se inicia el apoyo al sector aeronáutico, donde no obstante los fracasos experimentados en algunos rubros, el gobierno aplicó un esquema de rescate que permitía mantener la empresa con vistas a salvaguardar el patrimonio tecnológico adquirido.

En el sector de la industria de computación se otorgaron en el período 1976-1979, dos tipos de apoyo: se destinaron 552 millones de marcos a la actividad de investigación y desarrollo de las empresas y, complementariamente, se favoreció la utilización de productos generados por la industria nacional en ese sector con 561 millones de marcos. En el ámbito de la pequeña y mediana industria, se estableció un esquema particularmente amplio y generoso con las empresas, que incluía préstamos a bajo interés, particularmente en los sectores textil, vestuario, cuero y calzado, medidas destinadas a facilitar la obtención de créditos y garantías bancarias e incentivos fiscales. Además, en la segunda mitad de la década del 70, particularmente a partir del informe sobre la pequeña y mediana industria elaborado en 1976, se reforzaron y ampliaron significativamente los apoyos al sector. Desde 1978, y en forma coincidente con la preocupación manifestada por los países avanzados de apoyar la actividad de investigación y desarrollo

en las pequeñas y medianas empresas, se estableció un conjunto de apoyos adicionales para estimular esa actividad. En ese año, se asignó una partida anual de 350 millones de marcos para ese propósito. En 1971 se creó un programa de apoyo al establecimiento de nuevas empresas, consistente en el otorgamiento de préstamos de largo plazo destinados a ser utilizados como capital propio por los nuevos empresarios. Finalmente, las modificaciones en la legislación anti-cábel se orientaron principalmente a promover oportunidades para las empresas pequeñas y medianas.<sup>44</sup>

### Italia

Después de un periodo prolongado de crecimiento industrial, en el cual las exportaciones desempeñaron un papel importante, este país se vio en la necesidad de redefinir su política industrial. En 1977 se establecieron los lineamientos y políticas para la coordinación de la política industrial y la reestructuración, conversión y desarrollo del sector industrial (Acta 675). En ese documento se planteaban los siguientes objetivos:

i) Estimular la reducción del déficit exterior en el sector agroalimentario y en sectores vinculados al sector agrícola, desarrollando exportaciones y sustituyendo importaciones;

ii) Estimular la transformación, modernización y desarrollo del sistema industrial italiano hacia una elevación de sus niveles tecnológicos;

iii) Adaptación de las estructuras de oferta respecto a los requerimientos internos e internacionales y favorecer una adaptación de la planta industrial a los requerimientos ecológicos; y

iv) Instrumentar una política sistemática con respecto a la oferta y utilización racional de energía.

Para la instrumentación de estas medidas se creó un fondo de 3 billones de liras para la reestructuración industrial, cuyo propósito era proporcionar apoyo financiero a aquellos proyectos que contribuyesen a los objetivos previamente señalados. A partir de 1979, año en el cual está esta nueva política adquiere un carácter totalmente operativo, se concentra la atención en un conjunto de programas sectoriales: electrónica, bienes de capital, agroalimentaria, química, siderurgia, papel y celulosa, y textil y vestuario. Para beneficiarse del apoyo del sector público, las empresas, en colaboración con dicho sector, debían establecer compromisos en cuanto a metas, las que eran respaldadas por el esquema de apoyos establecidos.

La puesta en práctica de las disposiciones del Acta 675 significó una intensificación de las medidas gubernamentales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a la investigación científica y tecnológica.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> OCDE (1979i); ONUDI/ICIS (s/f).

<sup>45</sup> OCDE (1979j).

### Países Bajos

Este país ha establecido un esquema único de vinculación entre el proceso de reestructuración industrial y la cooperación internacional. Este esquema proporciona subsidios a las empresas nacionales que desplazan capacidad productiva a países subdesarrollados. Cuando se inició el programa, en 1975, se aprobó un presupuesto de 35 millones de florines.

En 1977 se estableció un fondo destinado a estimular la creación de empresas intensivas en tecnologías, con un presupuesto inicial de 70 millones de florines. Estos recursos se han destinado principalmente a apoyar empresas en los sectores de equipo antipolución, máquinas-herramienta y perforación petrolera en la plataforma marina. La política industrial sectorial de Holanda tiene como objetivo central la recuperación de la competitividad industrial internacional. Se han establecido tres tipos de política sectorial, cuya utilización depende del sector y de los problemas que enfrenta:<sup>46</sup>

i) La que se denomina "*singular structure improvement*", que proporciona apoyo temporal en aspectos específicos (inversión, apoyo tecnológico, exportaciones). Se trata de apoyos puntuales que cualquier empresa puede obtener a condición de que intervenga con una participación elevada del financiamiento requerido;

ii) Otra política consiste en apoyar a sectores que enfrentan un conjunto de problemas de carácter estructural; en este caso las empresas del sector que participen en el programa de reestructuración deben adquirir una serie de compromisos que tienen como compensación un conjunto integrado de apoyos gubernamentales; y

iii) Finalmente, también hay políticas sectoriales que se aplican en aquellos sectores en los cuales se plantean problemas estructurales graves de sobrecapacidad. Se trata, en este caso, de un apoyo integral y en condiciones particularmente favorables.

El mecanismo más importante de instrumentación de estas políticas sectoriales corresponde al "*Investment Account Act*", que inicia sus operaciones en 1979 con un presupuesto de 12 000 millones de florines, destinado a estimular la inversión en el curso de los tres años siguientes. Se otorgan condiciones diferenciales según el tipo de proyecto, regiones, aporte tecnológico, conservación de energía, y otras características. Este fondo proporciona un tratamiento particularmente favorable a las pequeñas y medianas empresas. Para estas últimas se han desarrollado esquemas preferenciales de incentivos fiscales cuya amplitud se vincula al tamaño de la inversión.

### Reino Unido

La estrategia industrial con la que este país se propone enfrentar la recesión encuentra su fundamento en el denominado "*libro blanco*",

<sup>46</sup> OCDE (1979k); Ellman (1977).

publicado en 1975 (*An Approach to Industrial Strategy*), que plantea la necesidad de revertir la tendencia a la continua erosión de la competitividad industrial británica de la posguerra. El instrumento principal para la materialización de esta estrategia es el "Maximum Enterprise Code", establecido en 1975 con el objetivo principal de promover la competitividad y eficiencia de la industria nacional, proporcionando capital de riesgo y actuando como *holding* para las participaciones del sector público en la industria. El National Enterprises Board (NEB) invirtió 160 millones de libras esterlinas en 1976, 370 en 1977 y cerca de 70 en 1978. En el ámbito sectorial, destacan las medidas que se mencionan a continuación.

En 1977 se racionalizó la industria aeronáutica y de construcción naval como medida de apoyo a su precaria situación. Se estableció luego un fondo de 65 millones de libras esterlinas para elevar la competitividad de la industria naval y para mantenerla en operación.<sup>47</sup>

En el sector siderúrgico, entre 1974 y 1978 se invirtieron 2.000 millones de libras esterlinas con la British Steel Corporation, con el propósito de compensar la drástica pérdida de competitividad en este sector. En el sector automotor, además del apoyo financiero subsidiado otorgado a los dos fabricantes principales, en 1975 el gobierno adquirió la mayoría de las acciones de la British Leyland, comprometiéndose a proporcionar 450 millones de libras esterlinas para ampliar el capital de la empresa.

En julio de 1978 la Secretaría de Industria anunció un programa de apoyo al sector de microprocesadores, con un presupuesto de 55 millones de libras esterlinas. El objetivo central del "Micro Processor Application Project" consistía en estimular a las empresas inglesas para la introducción y utilización de microprocesadores en una gama de productos y procesos productivos. En forma complementaria, también en 1978, se estableció el "Micro Electronics Industry Support Program", con un presupuesto de 70 millones de libras esterlinas, destinado a financiar proyectos que aborasen el diseño, desarrollo y manufactura de productos y procesos en el sector de la microelectrónica. Se pretende que este programa atraiga una inversión adicional de 200 millones de libras esterlinas en el sector. En el área de la pequeña y mediana industria, además de los incentivos de apoyo financiero convencional vigentes en el Reino Unido, se estableció en 1976 un servicio de asistencia técnica a la pequeña y mediana industria, que se nutre principalmente de empresarios ya retirados que en estos últimos años han proporcionado asistencia técnica a más de 2 000 empresas. En 1978 se ampliaron tanto las facilidades financieras como las fiscales a la pequeña y mediana industria, poniendo particular énfasis en la creación de nuevas empresas. En 1978 se introdujo también un esquema de garantías para las empresas de menor tamaño para adquirir financiamiento en fuentes crediticias internacionales, cubriéndoles el riesgo de las modificaciones en el tipo de cambio.

<sup>47</sup> OCDE (1979L); *Le Monde* (1981); Baker (1980).

En el área de la investigación y desarrollo tecnológico, además del apoyo a los sectores intensivos en tecnología ya mencionados, se han venido ampliando las facilidades otorgadas por el sector público y que se refieren principalmente al apoyo financiero y a esquemas de riesgo compartido para investigación y desarrollo. En 1977 se introduce el "Product and Process Development", destinado a ampliar y coordinar una serie de apoyos que estaban previamente vigentes. El objetivo central de este esquema es inducir una intensificación de los esfuerzos de investigación y desarrollo en el área de nuevos productos y procesos. Aunque está abierto a distintos sectores, su objetivo central es reforzar el erosionado sector de bienes de capital. Adicionalmente, el sector público ha establecido la "National Research Development Corporation" (NRDC), cuyo propósito es colaborar con la industria en las actividades de investigación y desarrollo. Proporciona al sector industrial la posibilidad de producir bajo licencia innovaciones que han sido desarrolladas en laboratorios, universidades y otras instituciones públicas. La NRDC proporciona además financiamiento para el desarrollo de esas innovaciones hasta llevarlas al nivel de utilización industrial. Complementariamente proporciona financiamiento para el desarrollo de innovaciones generadas en las propias empresas.

En 1979, capitalizando un descontento generalizado por la situación económica en continuo deterioro, la administración Thatcher inicia un programa económico inspirado en lo que se ha denominado la "utopía manchesteriana": la jibarización del sector público y la disciplina sindical contribuirían al resurgimiento de la economía británica. La prosaica realidad no le ha permitido lograr la disminución prevista de los impuestos, la reducción en el gasto público ni tampoco controlar adecuadamente la oferta monetaria. Los defensores de esa política — incluidos los economistas de la administración Reagan — atribuyen los precarios resultados obtenidos en cuanto a la inflación y el crecimiento, precisamente a no haberla llevado hasta sus últimas consecuencias. Contrariamente a los propósitos iniciales, inclusive la política respecto a las empresas nacionalizadas, ha debido modificarse, continuando las subvenciones a las empresas públicas, aeronáuticas, siderúrgicas, automotrices, electrónicas y de astilleros. La gravitación del sector público nacionalizado en el aparato productivo, así como las presiones sindicales y políticas, han mostrado que, al menos en el caso inglés, la instrumentación de la "utopía manchesteriana" resulta difícilmente compatible con la vigencia de las prácticas democráticas.<sup>48</sup>

Es interesante destacar que en el seno de la oposición se consolidan propuestas que en alguna medida se acercan a la utopía japonesa, ya que proponen un fuerte proceso inversionista, concentrado en los sectores "winners", definidos por un sector público capaz de adoptar opciones estratégicas de largo plazo en el marco de un mercado inter-

<sup>48</sup> Moberg (1981); Minard (1981); Brummer (1981); Grier (1981); *The Guardian* (1981); *Financial Times* (1981); Guzzardi (1981).

no protegido y liderado por empresas que, con la ayuda del sector público, recuperarían su erosionado potencial innovador.<sup>49</sup>

### Suecia

En 1973 se establece el "National Industrial Board" como agencia central del Ministerio de Industria, cuya tarea consistiría en el diseño y operación de las medidas de política industrial y análisis de las perspectivas de mediano y largo plazo para la industria sueca. Como consecuencia de la recesión se estableció a nivel del Parlamento, la necesidad de iniciar una serie de programas sectoriales destinados a apoyar a aquellas industrias que se habían visto afectadas más seriamente: textil y vestuario, vidrio, madera, fundición y algunos rubros de la industria de productos metálicos. Los programas sectoriales tenían por objeto favorecer la adaptación de estos sectores a las nuevas condiciones de competencia internacional y de costo interno. Estos programas se inician con un estudio financiado por el "National Industrial Board" del sector en cuestión, en el curso del cual participan activamente las empresas afectadas. Como consecuencia de estos estudios sectoriales, se desarrolla un programa de modificaciones estructurales en el cual participan voluntariamente las empresas interesadas, adquiriendo compromisos que tienen como contraparte el apoyo gubernamental.<sup>50</sup>

Un sector que ha recibido una atención especial por la magnitud de los obstáculos que enfrenta es el de la industria naval, en el cual el sector público, a través de esquemas financieros especiales, otorgó apoyo preferencial para la adquisición de los navíos producidos localmente y para reforzar la condición financiera de las empresas. El objetivo central de este programa consiste en reducir la capacidad de producción, minimizando los correspondientes costos sociales. Entre 1974 y 1977 el empleo de la industria naval disminuyó un 15% y se aspiraba a una reducción adicional del 20% en 1980. En consecuencia, el apoyo a este sector tenía por objetivo facilitar una reducción paulatina de actividades, evitando un incremento significativo del desempleo. Paralelamente se han desarrollado esquemas que buscan la transición del personal empleado en este sector hacia otros sectores. Se ha creado inclusive un fondo especial destinado a áreas cercanas al sector naval para favorecer esta reestructuración.

En la industria siderúrgica se creó una nueva empresa comercial, "Swedish Steel Limited", con una participación del 50% en el sector público. A través de esta empresa, el gobierno contribuirá con 700 millones de coronas suecas a la expansión del capital de las empresas siderúrgicas existentes.

También en lo que se refiere a la pequeña y mediana industria se in-

<sup>49</sup> En la formulación de esta concepción habría desempeñado un papel importante el Grupo de Economía Aplicada de Cambridge. Véanse Baker (1980); Singh (1977); Baker (1976).

<sup>50</sup> OCDE (1979m); ONUDI (1981).

tensificaron los apoyos con posterioridad a 1974. En 1978, el gobierno propuso una legislación especial para reforzar los distintos apoyos a este sector, canalizados a través del "National Industrial Board". En el área de investigación y desarrollo, el mecanismo institucional más importante es el "Swedish Board for Technical Development", que financia proyectos de investigación tecnológica tanto en universidades como en empresas industriales hasta la fase de producción de prototipos. En forma complementaria, esa institución apoya un conjunto de institutos de investigación en sectores específicos, que se financian en un 50% con apoyo público y en el otro 50% por las empresas privadas del sector correspondiente. Estos institutos que desarrollan actividades de interés común y que también pueden realizar trabajos para una empresa en particular, se han organizado también en un elevado porcentaje para ayudar a pequeñas y medianas empresas.

### 7. Algunos aspectos de la política industrial en los países socialistas europeos y en Cuba

En estos países, no obstante las evidentes especificidades nacionales, parece posible afirmar que el desafío principal que enfrenta la política industrial es el de lograr que la elevación de la productividad se logre manteniendo una situación de pleno empleo. Ya en la década del 60 el incremento de la producción industrial se logró básicamente a partir del incremento de la productividad debido al prácticamente nulo crecimiento de la mano de obra. En la década del 70, como consecuencia del incremento en el precio del petróleo y la intensificación de la apertura comercial hacia los países capitalistas, adquiere particular relevancia el propósito de elevar la competitividad internacional. Adicionalmente, se acentúa el proceso de diversificación de la producción debido a que las necesidades fundamentales en productos homogéneos estaban ya satisfechas. El desarrollo de nuevos productos, particularmente en el ámbito del consumo duradero y de los bienes de capital plantea requerimientos adicionales en lo referente a la organización de la producción y a la incorporación del progreso técnico en la misma. Por otra parte, la elevación significativa en el grado de calificación de la mano de obra conduce a la necesidad de introducir modificaciones en la organización de la producción con vistas a satisfacer los nuevos requerimientos respecto a la "calidad de trabajo" que genera el incremento de la calificación.

"En relación con sus procesos internos o regionales, los países europeos del CAEM iniciaron una nueva etapa de su crecimiento económico. En la mayor parte de los países del CAEM, las reservas de mano de obra acumuladas antes de la industrialización socialista están agotadas o a punto de agotarse, el empleo se está volviendo escaso, el costo de los salarios tiende a aumentar y, en un número cada vez mayor de ramas industriales, se da prioridad a la sustitución de la mano de obra.

Es necesario enfrentar nuevos problemas en el abastecimiento regional de materias primas. Por un lado, la industrialización de los que fueron los países menos desarrollados del CAEM aumentó la demanda de materias primas y de energía y, por el otro, las limitaciones geográficas y de la relación costo-eficiencia afectan negativamente la expansión de la tasa de producción en el sector primario.

Debido a la rápida industrialización y a la transformación estructural, se ha vuelto decisiva la participación de las ramas de la industria pesada, que requieren de investigación, experiencia e insumos tecnológicos, así como de grandes mercados.

El agotamiento de las amplias fuentes de crecimiento y las exigencias de un desarrollo económico continuado explican que recientemente las estrategias de desarrollo hayan puesto el énfasis en el desarrollo económico intensivo, que implica asignar una creciente importancia a una distribución más eficiente, al uso de insumos, a la utilización más intensiva de la tecnología avanzada y a la confianza en los beneficios de la división internacional del trabajo entre las nuevas fuerzas motrices del desarrollo".<sup>51</sup>

Como consecuencia de estas consideraciones, entre otras, el tema de incorporación del progreso técnico y la elevación de la productividad y la eficiencia a nivel de las plantas industriales adquiere una gran relevancia en las proposiciones de política industrial.

"La tarea consiste en: elevar el nivel de la planificación y la gestión económica y adecuarlas a los requerimientos de la etapa actual, la etapa del socialismo desarrollado; lograr un incremento considerable de la eficiencia de la producción social; acelerar el progreso científico-técnico, el incremento de la productividad del trabajo; mejorar la calidad de la producción y asegurar sobre esta base el desarrollo sostenido de la economía del país y del bienestar del pueblo soviético".<sup>52</sup>

Los resultados logrados hasta la fecha se consideran, sin embargo, poco satisfactorios:

"Nuestros problemas son los del crecimiento económico ulterior basado en el desarrollo intensivo de la producción. Las nuevas escalas y condiciones del desarrollo de la economía plantean exigencias crecientes a la estructura y al nivel técnico de la producción, así como al aprovechamiento de las capacidades productivas en explotación y los recursos laborales y materiales. En la actualidad, el insuficiente nivel de eficiencia de la nueva técnica y de las inversiones y el elevado consumo de materiales por unidad de nuestra producción, limitan, en gran medida, los ritmos de crecimiento de la producción. A esto tam-

bién se deben, en lo fundamental, las dificultades del balance de los planes".<sup>53</sup>

Para contribuir a la elevación de la productividad, se proporcionan estímulos a las empresas que logren mantener o aumentar la producción reduciendo el número de trabajadores.

En términos generales, se busca avanzar hacia un mayor grado de descentralización de la actividad de las empresas en el ámbito de aquellas decisiones que no afecten las opciones estratégicas adoptadas a nivel del Plan. En este sentido, se reitera la importancia de la emulación socialista y la aplicación creciente de incentivos materiales.

"En el socialismo, la emulación entre los individuos y entre los colectivos de producción es de gran importancia en la tarea de elevar la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo".<sup>54</sup>

A título de ilustración, se reseñan los estímulos establecidos para inducir una elevación de la productividad:

"a) intensificar, sobre la base de la aplicación de normativas del salario a largo plazo por rubro de producción, una dependencia entre el salario de cada trabajador y de los colectivos laborales en conjunto y la elevación de la productividad del trabajo junto con el mejoramiento de los resultados finales del trabajo de las uniones (empresas) de producción. Al determinar estas normativas se debe partir de normas de trabajo técnicamente fundamentadas y prever un crecimiento predominante de la productividad del trabajo en comparación con el crecimiento del salario. Se debe considerar, en los casos necesarios, la elevación de la densidad laboral motivada por la asimilación de nuevas producciones de alta eficiencia, el mejoramiento de la calidad de los artículos, así como el empeoramiento de las condiciones minero-geológicas; b) otorgarle a las uniones (empresas) de producción el derecho a pagar a expensas del ahorro del fondo de salario obtenido contra la normativa establecida o el fondo planificado de salario, aumentos de los sueldos y salarios: a los obreros por la simultaneidad de oficios y cumplimiento del volumen de trabajos establecidos con menor cantidad de trabajadores, en una magnitud de hasta el 50% del salario (sueldo); a los obreros calificados ocupados en trabajos de especial responsabilidad, por la elevada maestría profesional: por etapas (teniendo en cuenta la antigüedad de trabajo en la empresa) en una magnitud del 4, el 8 y el 12% del salario básico según la categoría alcance los límites de la diferencia entre categorías; a los ingenieros y técnicos y, ante todo, a los maestros de oficios, así como a los empleados, por la calificación en una magnitud hasta del 30%, y a los cons-

<sup>51</sup> Kadar (s/f, pp. 46-47).

<sup>52</sup> *Cuestiones de la Economía Planificada* (1980, p. 44).

<sup>53</sup> Baibakov (1980).

<sup>54</sup> Kaputsin (1980, p. 13).

tractores y tecnólogos, hasta el 50% del sueldo en los límites hasta del 1% del fondo de salario de la unión (empresa) de producción".<sup>55</sup>

Estas propuestas de descentralización de la actividad económica con vistas a lograr una elevación de la productividad se inscriben en el marco más general de lo que se denomina la profundización de la democracia socialista:

"En la esfera política se están incorporando nuevas formas de aplicación de la democracia socialista para intensificar la interacción de las democracias directas y representativas, para incrementar el control público sobre el funcionamiento de los cuerpos electos y sus ejecutivos y para informar más eficientemente al público de estas actividades y, finalmente, para mejorar la responsabilidad de todas las unidades del sistema administrativo en la realización de las tareas que se les han confiado".<sup>56</sup>

Al comparar estas proposiciones, donde la descentralización económica y la búsqueda de la eficiencia se inscriben en el marco de esta profundización de la democracia política, con las declaraciones de la dirigencia obrera de "Solidaridad", en Polonia, parecería existir, al menos en el ámbito formal, una cierta convergencia de propósitos, aunque con marcadas diferencias en lo referente al contenido y urgencia de las propuestas respectivas. Los pronunciamientos oficiales, reflejados en las citas anteriores, expresan una voluntad de transformación paulatina en un marco institucional estable, mientras que en el caso del movimiento obrero de Polonia se expresa una voluntad de transformación más profunda, con un grado de urgencia notoriamente más acentuado y con cambios no despreciables tanto en las modalidades como en el contenido de las instituciones y agentes sociales que ejercen el poder.

La evolución y las modalidades que adopte la confrontación entre las formulaciones oficiales y las de origen sindical, no obstante las conocidas especificidades nacionales de Polonia, ejercerán influencia en los procesos de democratización y descentralización en el resto de los países socialistas, así como en la imagen que respecto a su vigencia se proyecte en el resto del mundo.

También interesa apreciar la forma en que esta preocupación por la eficiencia y la elevación de la productividad adquiere en Cuba, país socialista cuyo grado de desarrollo industrial es, sin duda, inferior al de los miembros europeos del CAEM. En este caso se trata mucho más de construir una industria eficiente que de elevar la eficiencia de la industria existente.

La perspectiva de largo plazo que inspira la política industrial de Cuba ha sido expuesta en los términos siguientes:

<sup>55</sup> *Cuestiones de la Economía Planificada* (1980, pp. 84-85).

<sup>56</sup> Mikulsky (1980).

"El objetivo fundamental del desarrollo económico y social del país es culminar la construcción de la base técnico-material del socialismo mediante la industrialización socialista y la elevación sostenida de la eficiencia de la producción social; la evolución progresiva de la economía hacia una estructura racional de la producción que posibilite un crecimiento relativamente alto y sostenido; el desarrollo de la especialización, la cooperación y la integración económica, tanto internas como externas; la satisfacción creciente de las necesidades materiales y espirituales del pueblo y la formación integral del hombre. De esta forma, se debe propiciar el acercamiento paulatino a los niveles de desarrollo de los países europeos miembros del CAEM.

En el desarrollo preferente de las ramas industriales se deberán considerar como direcciones principales la industria azucarera, la minería y metalurgia, las industrias mecánicas y electrónica, la química y las ramas productoras de bienes de consumo".<sup>57</sup>

Se tiene conciencia de que se parte de una situación en que existen márgenes no despreciables de ineficiencia:

"Nuestra gestión económica no ha sido lo eficiente que podría haber sido. Los métodos de dirección de la economía que se han aplicado no han sido los mejores posibles. Nuestros cuadros administrativos no tienen, por lo general, la necesaria conciencia económica, la necesaria preocupación por las cuestiones referidas a los costos y, en general a la eficiencia de la producción".<sup>58</sup>

Frente a esta situación se proponen mecanismos que refuercen el grado de autonomía de las empresas frente al aparato central, se induce el desplazamiento de los cuadros calificados hacia las empresas por medio de diferenciales de sueldo respecto a los aparatos centrales y se introducen estímulos asociados al incremento de productividad en las empresas.

En el artículo 3 del Decreto Núm. 42, que establece el Reglamento de la Empresa Estatal, se dispone:

"La empresa desarrolla sus actividades con arreglo a un plan y sobre la base del cálculo económico, debiendo, como regla general, cubrir sus gastos con sus ingresos, garantizando, además, un margen de ganancia.

La empresa dispone de autonomía económico-operativa y funciona bajo la orientación y supervisión administrativa directa de un organismo de la Administración Central del Estado o de un Órgano Local del Poder Popular".<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Castro (1980, p. 45).

<sup>58</sup> Fidel Castro: Informe al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, citado en Quezada (1980, p. 91).

<sup>59</sup> Cuba - *Gaceta Oficial* (1979, p. 256).

Refiriéndose a la inercia que estos planteamientos encuentran en las organizaciones centrales se expresa:

"Cuando desde un ministerio se toman decisiones que son facultades y competencia de la empresa, y se le imponen a ésta, no sólo se están violando los principios del sistema y la legislación vigente, sino que se está dañando la eficiencia económica, pues por razonable y bien pensada que sea una decisión administrativa tomada desde un ministerio, nunca podrá sustituir al cerebro colectivo de los trabajadores de la empresa en la búsqueda de las mejores soluciones para el exitoso cumplimiento del Plan".<sup>60</sup>

En cuanto a lo que se ha hecho en los últimos años de la década del 70 para instrumentar estos planteamientos, se expresa:

"En lo relativo a la organización del trabajo y los salarios, también se han establecido los elementos básicos para el desarrollo del sistema. Se ha trabajado además en el plan de estímulos que dependen de la eficiencia de las empresas y, en forma experimental, en unas 200 se han aplicado la formación y distribución del fondo de premio y del de medidas socioculturales. En el próximo quinquenio debe extenderse este sistema a todas las empresas, en interés de los trabajadores y de la economía en su conjunto".<sup>61</sup>

Se confirman, entonces, las preocupaciones por la elevación de la productividad y por otorgar a la empresa los estímulos y medios necesarios para desencadenar el necesario proceso de innovación.

Las citas precedentes, tomadas de textos oficiales, configuran la imagen de una voluntad de descentralización en los ámbitos económico y político. Esta voluntad constituye, en buena medida, la respuesta a los requerimientos de elevación del nivel del consumo, a la necesidad de incrementar la competitividad internacional y a las aspiraciones de enriquecer, en términos de contenido y participación, la actividad laboral a nivel de las plantas. Los acontecimientos de Polonia sugieren, no obstante sus especificidades nacionales, que este proceso de transformación y descentralización conducido "desde arriba" en las economías socialistas, se desarrolla en el marco de los límites impuestos, precisamente, por la estabilidad relativa o la transformación paulatina de las relaciones de poder dentro de esas sociedades.

## 8. Reflexiones finales

De las páginas anteriores emerge la visión de un mundo desarrollando que, lejos de estar derrotado por la prolongada recesión con infla-

<sup>60</sup> Quezada (1980, p. 95).

<sup>61</sup> Castro (1980, p. 42).

ción, muestra signos inequívocos de vitalidad e inclusive de voluntarismo. La utopía "manchesteriana", de las administraciones Reagan y Thatcher, así como las contrapropuestas inspiradas en el modelo japonés, independientemente de su viabilidad concreta, reflejan la voluntad empresarial e intelectual de búsqueda y, en particular, de transición hacia un nuevo patrón industrial. En los países socialistas, tanto la formulación oficial de transición paulatina hacia una profundización de la democracia política y una elevación de la eficiencia económica a través de un progresivo incremento de la descentralización de las decisiones, así como la propuesta radical de transformación política y económica en el modelo socialista, propuesta por el movimiento obrero de Polonia, son también expresiones de vitalidad frente a los desafíos que se han ido generando endógenamente y a los que provienen del contexto internacional. La evolución posterior de los acontecimientos en ese país, no obstante las conocidas especificidades nacionales que lo caracterizan, tenderán a ejercer influencia en las modalidades e intensidad del proceso de descentralización de los países socialistas, así como en la imagen que de éste se proyecta en el resto del mundo.

Si de esta voluntad de enfrentar el desafío y transitar hacia un nuevo patrón industrial no se frustrase por la vía de la confrontación bélica, es altamente probable que de este período de perplejidad, confusión y conflictos emerjan nuevas realidades económicas y políticas al amparo de las cuales se articulen nuevos patrones de crecimiento industrial. Es particularmente relevante el hecho de que tanto en los países capitalistas como en los socialistas la dinámica de la transformación industrial desempeña un papel central en el debate económico: restructuración industrial, innovación tecnológica y elevación de la productividad constituyen el centro de los discursos alternativos con los que se convoca políticamente a los distintos sectores de la sociedad. Lo que se replantea, a nivel más general, es la relación entre la sociedad y el Estado y, a nivel de la economía, la relación entre los aparatos centrales y las empresas que constituyen la base del aparato productivo.

Es importante destacar que, al margen del contenido retórico de los discursos alternativos, se observa en la práctica que el Estado adquiere un papel central en este proceso de búsqueda que caracteriza la transición entre dos patrones industriales diferentes; ya sea que se trate del programa del "Taxi Espacial Columbia" o del rescate de la Chrysler, o de los proyectos equivalentes a éstos, que están presentes en los distintos países capitalistas avanzados, el Estado aparece desempeñando una función de liderazgo ejecutivo. Esto revela el carácter metafísico de aquellas formulaciones que, en las complejas sociedades actuales, proponen opciones estratégicas en las que ese agente económico, en el cual se plasman y articulan las aspiraciones y angustias de los distintos estratos de la sociedad, pueda ver reducida drásticamente su significación. Es en estas circunstancias que es preciso reflexionar sobre las opciones industriales de América Latina. Frente a la

precaria industrialización vivida por la región, es comprensible que surjan opciones que resuelvan los problemas de la industrialización por la vía de cuestionar su existencia. Es evidente, sin embargo, que esa respuesta que retrotrae a América Latina a un período precedente, está muy lejos de poder enfrentar tanto los desafíos internos como los que posiblemente emerjan del nuevo patrón industrial que actualmente se gesta en los países avanzados.

La respuesta alternativa, aunque más difícil y compleja que la propuesta por la opción anterior, puede encontrarse en el replanteamiento del contenido y alcance de la industrialización latinoamericana. A ese debate se espera contribuir con la reflexión sobre industrialización y núcleo endógeno que se expone en el capítulo siguiente.

## V. Reflexiones para una nueva industrialización

### 1. Introducción

Este capítulo tiene por objetivo formular algunas reflexiones sobre el contenido de una "nueva industrialización". En capítulos anteriores ha quedado en evidencia la profunda disfuncionalidad entre el patrón de industrialización vigente en los países de América Latina y las carencias y potencialidades de la región. Se ha intentado mostrar también como la propuesta neoliberal, en ascenso en diversos países de América Latina, enfrenta las deficiencias de la industrialización precedente sobre la base de cuestionar, en los hechos, su existencia. En esa medida se estima que la alternativa "neoliberal" aleja aún más la realidad de las carencias sociales acumuladas en el patrón industrial pretérito, inhibiendo, al mismo tiempo, las potencialidades insuficientemente desarrolladas en el pasado. Se trataría, en consecuencia, de enfrentar esta propuesta de inspiración neoliberal, pero asumiendo en toda su extensión las profundas omisiones y distorsiones que caracterizan el patrón industrial precedente. Hacer abstracción de esas carencias internas y proponer, tácitamente, la prolongación lineal del patrón industrial anterior, constituye, como se ha intentado demostrar en el capítulo III, una respuesta insuficiente respecto de la propuesta "neoliberal" en ascenso. Es preciso reconocer estas disfuncionalidades, asumir la realidad de los países avanzados que buscan transitar hacia un nuevo patrón industrial, reconocer el poder de seducción que parece ejercer esta propuesta neoliberal—que en parte se nutre de las insuficiencias del modelo precedente— y, a partir de este conjunto de consideraciones, esbozar una respuesta positiva. En este capítulo se intentan algunos pasos iniciales en esa dirección.

Aceptando que el patrón industrial precedente se ha dado en una determinada constelación de fuerzas sociales internas de los países de la región, así como en un cuadro específico de relaciones económicas y políticas internacionales, es necesario precisar el alcance que tienen las referencias a una "nueva industrialización" respecto a la base

social de sustentación y a las restricciones externas. La experiencia histórica sugiere que establecer vinculaciones rígidas entre base social de sustentación y patrón industrial puede resultar simplista. Sin embargo, carecería de sentido suponer que el contenido de una reflexión sobre "nueva industrialización" pudiese concebirse como socialmente neutro. Adquiere vigencia en el marco de determinadas concepciones de la sociedad, que se expresan en articulación de grupos, movimientos, partidos e instituciones.

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

La perspectiva política desde la cual se formulan estas reflexiones sobre "nueva industrialización" incluye la ampliación de las alianzas sociales que sustentaban el patrón industrial precedente y el desplazamiento del centro de gravedad de las mismas hacia los sectores sociales mayoritarios. Esta formulación tiene un propósito eminentemente metodológico. Se busca explicitar el hecho de que la materialización de las reflexiones que se exponen trascienden el ámbito de las posibilidades que, en ausencia de modificaciones en la base social de sustentación, ofrece la política industrial convencional. Al mismo tiempo, se intenta explorar el complejo e impreciso campo de las "equivalencias" entre el contenido de un esquema de organización económica y la naturaleza de las alianzas sociales en que éste se apoya.

En esta definición metodológica subyace, sin embargo, la convicción de que, como respuesta al desafío que plantea el carácter excluyente en lo político, social y económico de las concepciones neoliberales, resulta verosímil que aparezcan coaliciones capaces de articular objetivos que anteriormente inspiraban a movimientos sociales diferentes y a veces contradictorios.

El cuestionamiento peyorativo de los "nacionalismos parroquiales" y de los "excesos de la democracia", la sustitución de los valores de equidad y solidaridad por los veredictos inapelables del mercado y la pretensión de reemplazar la visión integral del hombre por la "científica" racionalidad del "homo-economicus", podrían generar, como respuesta, diversas aproximaciones a la articulación entre lo nacional, lo popular y lo democrático.

Las cada vez más evidentes especificidades nacionales en América Latina, unidas al nivel de abstracción y generalidad con que se formulan estas reflexiones sobre "nueva industrialización", las exige tanto

del carácter de "convocatoria" como de esbozo de "programa de gobierno". El grado de realismo o pertinencia que incorporan puede ser mejor juzgado, a nivel de los casos nacionales, en los que, eventualmente, podrían recuperarse algunas de estas reflexiones. En los países en que actualmente se instrumentan las concepciones neoliberales, la reflexión sobre "nueva industrialización" se inserta en el debate sobre el contenido de convocatorias alternativas. En aquellos países donde emergen nuevas fuerzas que reemplazan a sectores sociales minoritarios y a regímenes políticos excluyentes, esta temática está más cerca de la discusión sobre las opciones estratégicas de gobierno. Finalmente, en el caso de la mayor parte de los países de la región, donde coexiste una situación política fluida, con el desafío de la reconversión industrial, estos temas transitan por las esferas del gobierno y de la oposición, formando parte del debate sobre las opciones nacionales de desarrollo. El que no se profundice respecto a las condiciones y restricciones externas no implica que se subestime su importancia. Se parte de la base de que no sólo se conocen sino que, además, estarán inexorablemente presentes. La experiencia muestra, sin embargo, que la efectividad de su acción inhibitoria está determinada, entre otros factores, por la coherencia y decisión con que actúan las fuerzas que favorecen la transformación de la sociedad. Uno de los múltiples factores que pueden favorecer la presencia de esas cualidades es la claridad que se disponga respecto a las opciones posibles. Esa es la dirección en que se aspira a contribuir con estas reflexiones. El hecho de que se asista a un proceso de transición entre dos patrones industriales y tecnológicos (véase el capítulo I), así como la diversidad de opciones y comportamientos con que los Estados y las empresas líderes a nivel mundial reaccionan frente a este desafío (véase el capítulo IV), sugiere la conveniencia de complementar la visión convencional respecto a los obstáculos externos, con la especificidad de las situaciones que se generan en esta fase de transición.

Se ha mostrado en los capítulos anteriores que en esta fase de transición parece haberse generalizado un consenso respecto a la necesidad de avanzar hacia la recuperación de la "eficiencia" en el sector industrial. Esta concepción, formalmente similar en propuestas políticamente divergentes, sugiere que es preciso, al reflexionar sobre modalidades alternativas de industrialización, precisar el concepto de eficiencia que se adopta. El hecho de que el objetivo de la "eficiencia" ocupe un lugar central en la propuesta de la "utopía manchesteriana" y también en la denominada "utopía japonesa" y que simultáneamente aparezca en una posición relevante en las propuestas de política industrial en los países socialistas y que recurrentemente sea la justificación que aducen los modelos neoliberales en América Latina, que constituyen una versión pionera y subdesarrollada de la "utopía manchesteriana", conduce a pensar en que, o bien se está hablando de "eficiencias" con un contenido y connotación diferente o, alternatively, se estaría asistiendo a la llamada convergencia de sistemas, respecto de la cual, los antecedentes disponibles mostrarían, a nues-

tro juicio, una escasa vigencia. Por consiguiente, se debe concluir que, para dar especificidad a una propuesta de industrialización, se requiere, en primer lugar, precisar el concepto de eficiencia que servirá de hilo conductor para el desarrollo del contenido de la misma. Por esta razón, el párrafo inicial de este capítulo se refiere a la acepción de eficiencia que se tiene en mente al formular las reflexiones posteriores. A continuación se aborda el tema de la estructura productiva a través de la cual podría adquirir materialidad esta concepción de eficiencia que se define previamente. Al desarrollar la reflexión respecto de la estructura productiva queda en evidencia la necesidad de vincular este aspecto al tema "institucional", de la relación entre la planificación y el mercado. Por esta razón, la tercera sección del capítulo se refiere a la vinculación entre las definiciones generales incorporadas en el esquema de planificación y la función que, en ese ámbito, desempeñaría el mercado, de tal modo que la reflexión respecto a la estructura productiva encuentre una expresión institucional concreta. Finalmente, se esbozan algunas consideraciones respecto a las alianzas sociales que podrían ser portadoras de modalidades de industrialización del tipo de aquellas cuyos lineamientos generales se esbozan en este trabajo. En consecuencia, se discuten los aspectos siguientes: en primer lugar, el concepto de eficiencia que inspira el contenido de la propuesta; en segundo lugar, una posible expresión, en el ámbito de la estructura productiva, de esa concepción; en tercer lugar, la vinculación "planificación-mercado" capaz de inducir, orientar e instrumentar una propuesta de esta naturaleza para, finalmente, hacer referencia a la naturaleza de las alianzas sociales capaces de asumir como propias las modalidades de industrialización del tipo de la esquemáticamente esbozada en este capítulo.

## 2. La eficiencia y el "núcleo endógeno" en la nueva industrialización

De acuerdo con el concepto de "eficiencia" al que se hace referencia en esta formulación, la industrialización será "eficiente" en la medida en que contribuya al logro de dos objetivos principales: *crecimiento y creatividad*. Se podrá afirmar que se está construyendo una industria eficiente en la medida en que se generen condiciones para alcanzar un ritmo de crecimiento elevado y sostenido y que en el curso de ese proceso se desarrolle la creatividad a nivel individual y colectivo.

La inclusión de la creatividad como componente esencial de la eficiencia es un requisito funcional y específico de la perspectiva política enunciada anteriormente. En efecto, si la superación de las carencias mayoritarias no fuesen asumidas como objetivo real, bastaría el trasplante de productos, técnicas, modos de organización, patrones alimentarios, esquemas educacionales, de salud, habitación, comunicación y recreación. La experiencia ha mostrado en América Latina que el crecimiento es compatible con la ausencia de creatividad, pero con el sacrificio de una proporción elevada de la población, cuyas aspira-

ciones se postergan por medio de la incomunicación y, si ésta no basta, de la coerción. En el caso de algunos países de América del Sur, donde un conjunto complejo de factores favoreció una mayor integración social, la ausencia de creatividad, unida al "empate social", terminó por sacrificar el crecimiento y generar la crisis que condujo, en este caso a través de un camino diferente, a la solución coercitiva.

Es evidente, por ejemplo, que una alianza entre intermediarios financieros y fuerzas armadas que se proponen retrotraer un país a la condición pretérita de exportador de recursos naturales e importador de una "modernidad de escaparate", no requiere impulsar la dimensión creativa. Es más, lo que necesita es erradicar aquellas expresiones de creatividad que podrían generar el cuestionamiento de un modelo carente de toda trascendencia. La relevancia de la dimensión "creatividad" en el concepto de eficiencia que se adopta en el texto se nutre, por una parte, de este desafío de superar carencias sociales acumuladas y, por otra, del fenómeno reiteradamente señalado en capítulos anteriores (véanse nuevamente los capítulos I y IV) de la transición entre dos patrones tecnológicos que viven actualmente los países avanzados. Los microprocesadores, la ingeniería genética, el láser, la fibra óptica y las nuevas fuentes de energía están en la base de las ventajas comparativas del futuro pero, además, constituyen la oportunidad de enfrentar, por vías insospechadas, problemas tan fundamentales como la educación masiva, la nutrición, la integración y desarrollo cultural, la descentralización de decisiones y la industrialización de la agricultura. La elevada proporción de población joven, flexible y ávida de conocimientos puede pasar a constituirse, en esta perspectiva, en un potencial favorable al desarrollo de América Latina. Sin disminuir la relevancia del *hardware*, es cada vez más evidente que las restricciones al crecimiento futuro están asociadas con igual importancia, si no más, al *software*. El modelo de industrialización precedente puso de manifiesto su carácter trunco y distorsionado en el plano del *hardware*, pero su carencia fundamental tal vez haya estado localizada en el plano del *software*.

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

En el caso de América Latina, el "pecado" de la ausencia de creatividad no se limita a la reproducción de los patrones de consumo, tema

en el cual ha insistido recientemente Raúl Prebisch, sino en haber favorecido el trasplante trunco y distorsionado de la estructura productiva, realizado por apéndices marginales de las empresas que lideran la industria de los países avanzados, todo esto acompañado de una reproducción, frecuentemente simulada, de instancias y mecanismos institucionales de escasa vigencia real. La adopción del patrón de consumo originado preferentemente en los Estados Unidos es un "pecado" que América Latina comparte con diferencias de intensidad y énfasis, con Europa Occidental, Japón y los países socialistas, los NIC del sudeste asiático y las populosas y lejanas sociedades de la India y de China; se trata, en realidad, de un "pecado cósmico".

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

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

Una expresión inequívoca de creatividad, desde la perspectiva de los sectores empresariales que lideraban el proceso, sería la organización económica del Japón, que sintetiza una cultura en la que priman los valores de autoridad, austeridad, lealtad, disciplina y espíritu de sacrificio, con una profunda voluntad política de afirmación nacional, que convierte la casi total carencia de recursos naturales en un desafío que orienta y estimula la aplicación del conocimiento científico, propio y ajeno, al ámbito material. Esa expresión de creatividad, que permite sintetizar cultura, política y economía, hace posible superar a las diferentes fuentes de inspiración tecnológica de que se nutre esa experiencia: a los norteamericanos en la fabricación de automóviles y electrodomésticos y, en el futuro, posiblemente, de computadoras; a los alemanes en óptica y química; a los ingleses en siderurgia e industria naval, a los suizos en relojes ...y no se debería excluir que lo propio ocurriera en el futuro con los escoceses en el whisky, con los franceses en la alta costura, los quesos y los vinos y con los italianos en calzado y equipo para la industria de pastas.

Por contraste, la aspiración difundida en algunos países avanzados y por parte de ciertos sectores, de reproducir la organización y los éxi-

tos obtenidos por el Japón en el plano económico, haciendo en alguna medida abstracción de su contenido de síntesis político-cultural, constituiría, precisamente, una expresión de insuficiente creatividad. Lo propio se aplicaría, como se ha intentado mostrar en el capítulo II, a la fantasía de reproducir en América Latina los resultados económicos obtenidos en la década del 60 y principios de la del 70 por los NIC del sudeste asiático.

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

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

La creatividad puede entonces asociarse al establecimiento de fines sociales, a la profundización en la comprensión del hombre y de las relaciones sociales, así como del medio natural y de los procesos por medio de los cuales éste se transforma. Sin embargo, en el ámbito limitado de estas reflexiones sobre industrialización, la atención se concentra en la discusión de algunos requisitos económico-institucionales de la creatividad y de su vinculación con el proceso de crecimiento.<sup>1</sup>

El objetivo de crecimiento, asociado al concepto de "eficiencia", se fundamenta, en primer lugar, dada la magnitud de las carencias sociales acumuladas en los países de América Latina, en la necesidad de contribuir a neutralizar las mismas. A esta fundamentación de carácter ético-político se asocia la convicción de que el crecimiento es requisito para el desarrollo de la creatividad. En la medida en que el aparato productivo se expande, es posible que se transforme y que se busquen soluciones propias, se incorporen nuevos productos, procesos, técnicas y nuevas formas de organización de la producción y el trabajo. Esto no quiere decir que todo crecimiento contribuya al desarrollo de la creatividad. Es más, en América Latina se han observado períodos importantes de crecimiento de diversos países de la región que no han tenido como característica el contribuir precisamente al desarrollo de la creatividad local. Se puede lograr crecimiento sin que

<sup>1</sup> Furtado (1978).

se acompañe de creatividad, pero lo que se busca poner de relieve es que para el desarrollo de la creatividad es necesario el crecimiento. El crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente, para la creatividad. Si en América Latina se han visto periodos de crecimiento rápido sin el correlato de la creatividad es porque el contenido de ese crecimiento, los agentes que han ejercido el liderazgo, las vinculaciones entre esos agentes y el resto de la sociedad, eran tales que podía darse el crecimiento sin que se requiriese desencadenar el proceso creativo. Por otra parte, es preciso introducir la distinción entre instrucción y desarrollo técnico en áreas específicas, por un lado, y creatividad, por el otro. En efecto, pueden darse, y de hecho se dan en diversos países de la región y de otras regiones, expresiones de creatividad localizadas en áreas específicas en las cuales, por razones de diversa naturaleza, el país concentra una gran cantidad de recursos materiales y recursos humanos de excelencia, en tareas específicas, y en esas áreas se logra la innovación; sin embargo, lo que se sostiene, es que esas expresiones localizadas y aisladas de creatividad, en la medida en que no logran difundirse al resto de la sociedad, tienen el riesgo de agotarse, debido, precisamente, a la imposibilidad de interactuar con el resto de la sociedad.

Alcanzar niveles de excelencia en áreas muy localizadas —tal vez ese camino esté abierto en el corto plazo a las economías semi-industrializadas— puede generar, en el ámbito estrictamente técnico, un desequilibrio con el resto de la actividad productiva que se traduce en la imposibilidad de desarrollar un diálogo creativo, lo que adquiere expresiones tan concretas como la incapacidad de disponer de personal calificado, y de partes y componentes esenciales para la actividad en la cual se busca excelencia, en el resto del aparato productivo local. Surge entonces la necesidad del abastecimiento de ese conocimiento, partes y componentes, fuera del país, con lo cual, parcialmente, la justificación referente a la necesidad de la autonomía en áreas estratégicas objetivamente se debilita. Más aún, para obtener estas partes, componentes o conocimientos provenientes del exterior, es preciso el desarrollo de una actividad exportadora que genere las divisas necesarias para ese propósito, y podrían enfrentarse los efectos de la carencia de creatividad en el resto de la actividad productiva y, por consiguiente, una dificultad creciente para generar esas divisas. En el corto y mediano plazo podrá recurrirse a la exportación de los recursos naturales de que el país dispone, pero a la larga, esta asimetría técnica con expresiones de excelencia en áreas localizadas y retraso general en el resto de la actividad productiva puede generar, tanto en el ámbito estrictamente técnico como también en el plano político, situaciones de tensión que pueden tender a que el efecto de difusión de la actividad de punta hacia el resto se termine agotando. Lo anterior no excluye los desequilibrios temporales ni mucho menos la importancia de la especialización internacional, pero apunta a destacar lo que se considera fundamental para la concepción de eficiencia que se adopta en este trabajo: el hecho de que la creatividad debe constituirse en un

rasgo característico de un espectro cada vez más amplio de actividades y no ser el patrimonio exclusivo de una fracción muy pequeña de la población y de las actividades productivas correspondientes.

Difundir la actitud creativa en una franja amplia de la población requiere necesariamente de crecimiento. Una economía estancada puede tal vez dar instrucción a la población, pero desarrollar la actividad creativa en ausencia de crecimiento, y por consiguiente en ausencia de introducción de progreso técnico, constituye una aspiración que sólo se puede satisfacer en forma parcial. La creatividad requiere tanto de la instrucción como de la transformación y crecimiento del aparato productivo, y la instrucción que no se nutre de la innovación se esteriliza. Como se sostenía anteriormente, el crecimiento no es una condición suficiente para la creatividad y son abundantes los casos concretos en que esto se ha evidenciado en los países de América Latina. Se ha mostrado que la industrialización de América Latina ha tenido, como uno de sus rasgos dominantes, en países de diferentes características, el crecimiento rápido que ha experimentado a partir de la Segunda Guerra Mundial y, simultáneamente, se ha evidenciado que un rasgo complementario de este crecimiento rápido ha sido precisamente la ausencia de creatividad, sin que esto excluya la vigencia de ciertas áreas de excelencia relativa en la mayoría de los países.<sup>2</sup> Surge entonces, con toda razón, el interrogante respecto a cuáles son las otras condiciones necesarias para lograr el desarrollo de la creatividad, ya que se ve que con el crecimiento no basta. Se parte de la base de que la creatividad es un proceso complejo en el que participa una amplia gama de agentes y motivaciones: plantas industriales, institutos de tecnología, institutos de ciencia básica, los organismos que preparan personal calificado de los distintos niveles y los ministerios y órganos centrales que definen políticas y normas, y que es en la interacción entre estos agentes y motivaciones que se da el proceso de creatividad. Debe concluirse, entonces, que entre los factores que pueden contribuir al desarrollo o a la frustración de esta actividad deberían desempeñar un papel importante, precisamente, el tipo de relaciones que se establece entre los distintos agentes de la actividad económica y entre los individuos que participan en cada una de esas actividades y el lugar de trabajo en cuestión. En consecuencia, la creatividad estaría también influida por la modalidad de las relaciones de trabajo en cada uno de estos organismos o entidades y por la naturaleza de las relaciones que se establezcan entre esas distintas actividades. Un modelo industrial en que el liderazgo lo ejercen filiales de empresas cuyos centros de gravedad están ubicados en otros países difícilmente desencadenará un proceso creativo interno, porque éste no resulta funcional,

<sup>2</sup> En algunos casos están asociadas a los recursos naturales principales y, en otros, a subsectores industriales específicos (siderurgia, industria alimentaria, máquinas-herramienta, maquinaria para la industria textil, biomasa, energía nuclear). El Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CEPAL-BID) ha realizado un interesante relevamiento de los esfuerzos locales de innovación en áreas específicas. Véase Katz (1980b).

en términos generales, a su estrategia de expansión a largo plazo. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco del desarrollo de la creatividad ni a nivel individual ni a nivel de las empresas productivas. Por consiguiente, además de la naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen dentro y entre ellos, es también importante como factor explicativo de la creatividad la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica. Tal vez no sea casualidad el hecho de que en países que precisamente carecen de recursos naturales, el desafío de desarrollar la creatividad haya alcanzado expresiones elevadas y también el hecho de que han sido períodos de conflicto bélico o las condiciones adversas generadas por procesos de nacionalización, donde la motivación de la sobrevivencia haya forjado la búsqueda de soluciones originales tanto en términos de medios como de formas de organización. Que la competencia y la emulación externa e interna son factores que estimulan la creatividad es algo respecto de lo cual tal vez existiría consenso. No es igualmente claro, sin embargo, que ésta sea condición suficiente, máxime si se trata de un esquema que conduce a la rápida concentración por desigualdad en las oportunidades; en ese caso se esteriliza como consecuencia de su acción indiscriminada en un medio económico en que actúan agentes con acceso desigual a las posibilidades de aprendizaje e inserción en la esfera política.

Entre los diversos factores que ejercen influencia sobre el proceso de creatividad se estima importante destacar el que se refiere al grado de descentralización de la vida económica. En efecto, una condición relevante parecería ser el que las unidades que interactúan entre sí tengan margen de autonomía suficiente como para poder desencadenar la creatividad tanto para propósitos "agresivos" o "defensivos" y también para estimular a los actores y autores de la misma. Un esquema que concentre el grueso de las decisiones en un reducido sector institucional y de la población puede tender a erosionar la imaginación creadora de quienes actúan en el resto del sistema, aquel que está subordinado a las directrices que emanan de esta cúpula dirigente, aun cuando cuente con la plena legitimidad política para hacerlo. Sin duda no es ajena a esta consideración la sistemática tendencia a la descentralización que se promueve en las economías socialistas en la actualidad y que encuentra expresiones que han sido referidas en el capítulo IV.<sup>3</sup> A la autonomía se une la necesidad del compromiso entre los miembros que participan en cada actividad y la dirección de la misma, y esto puede tomar modalidades diversas, que van desde "grupos de trabajo colectivo", que existen en las empresas japonesas y que actualmente se discuten con mucho interés en el resto de los países capitalistas avanzados,<sup>4</sup> a la fórmula de la autogestión yugoslava,

<sup>3</sup> Sobre el grado de descentralización en la planificación de los países socialistas, véanse Lavigne (1977); Bernard (1977); Pierre y Praire (1976); Kolm (1977); Lange (1976); Csikos-Nagy (1979); Nyers y Tardos (1978); Kornai (1959).

<sup>4</sup> Pascale y Athos (1981); Ouchi (1981).

pasando por los mecanismos de emulación que se desarrollan actualmente en las economías socialistas y donde también existe un abanico que, en materia de descentralización, ubicaría en un extremo a Hungría y en el otro a la Unión Soviética. La importancia de la descentralización parece cada vez más evidente, tanto en las economías capitalistas como en las economías socialistas, ya que no existe una asociación mecánica entre la naturaleza de la propiedad de los medios productivos y el grado de descentralización. El hecho de que la propiedad sea privada no garantiza el margen de autonomía de las empresas, como se observa por ejemplo en el sur de América Latina en la actualidad, y mucho menos el grado de compromiso de los trabajadores de cada empresa con el destino de la misma. Por otra parte, el que la propiedad sea social no excluye la existencia de un margen de autonomía de las empresas y mucho menos inhibe el compromiso de los trabajadores a nivel de planta industrial.

Es claro que tanto en lo que se refiere a este compromiso a nivel de planta como en el grado de autonomía entre las plantas y las unidades productivas y de investigación, además de los factores estrictamente económicos a que se ha hecho previamente referencia, influyen, a veces en grado decisivo, factores de tipo cultural o de naturaleza estrictamente política o religiosa y son múltiples las interpretaciones del desarrollo que atribuyen a estas últimas, en particular, un grado importante en la explicación del funcionamiento de determinadas sociedades. El carisma de los dirigentes y la naturaleza de los conflictos políticos internos o externos tampoco deben excluirse como factores que, en determinados períodos, pueden conducir a suplir la carencia de motivaciones económicas y a forjar un grado de compromiso que sería difícil de prever si se considerasen exclusivamente las variables de carácter económico. Concentrando, sin embargo, la atención en factores estrictamente económicos, podría entonces afirmarse que además del crecimiento sería una condición necesaria para el desarrollo de esta actividad la existencia de un esquema suficientemente descentralizado como para permitir, tanto la existencia de un grado de autonomía a nivel de unidad productiva o de investigación, como el desarrollo de modalidades que faciliten el compromiso entre los trabajadores y la actividad particular que realizan a nivel de la unidad productiva, sea ésta de bienes o servicios. En esta perspectiva, adquiere particular relevancia el tipo de vinculación que se desarrolla entre la planificación y el mercado, tema al que se hará referencia en la siguiente sección. Por su parte, la posibilidad de lograr un *crecimiento creativo* estará asociada, entre otros elementos, a la estructura productiva que sustenta este crecimiento, que constituye otro de los temas que se desarrollan a continuación.

Esta concepción de eficiencia, que pone de relieve el crecimiento y la creatividad, tiene un carácter macroeconómico, en la medida en que se preocupa por los efectos globales que genera la actividad industrial que se analiza y no por los resultados que se obtengan a nivel de un rubro en particular. Es posible tener rubros "eficientes" en cuan-

to a la referencia internacional en un sector industrial globalmente estancado, que a su vez paraliza el crecimiento de la actividad económica en su conjunto; en este caso no podría hablarse, de acuerdo con esta definición, de una industria eficiente. La eficiencia tendría no sólo este carácter macroeconómico sino una dimensión temporal de largo plazo, ya que se mediría en la capacidad de transformar creativamente una sociedad y, por consiguiente, realza la dimensión de "aprendizaje", que es inherente al requisito de la creatividad. Finalmente, esta acepción de eficiencia incorpora como criterio importante el contenido social de este crecimiento, al destacar no sólo la satisfacción creciente de carencias materiales sino, en forma muy especial, la potencialidad de desarrollo creativo individual y colectivo. Aceptando como un derecho fundamental del hombre la posibilidad de desarrollar su creatividad, esta concepción de eficiencia tiene como punto de partida las carencias sociales y como objetivo el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas. Es por esto que el crecimiento sin creatividad no se considera eficiente, ni tampoco el crecimiento de rubros específicos con estancamiento del resto, ni tampoco la transformación coyuntural que se agota, pues si bien es cierto que la creatividad no es, en principio, condición necesaria para el crecimiento, sí parecería que adquiere ese carácter cuando el objetivo es lograr su perdurabilidad. En efecto, pueden tenerse periodos de rápido crecimiento sin creatividad, asociados, ya sea al *boom* del mercado internacional o a la explotación intensiva de un recurso natural escaso o a la explotación de una mano de obra dócil y abundante, o a un influjo circunstancial de recursos de capital externo, pero ninguna de estas fuentes, por sí solas, logra constituir un proceso de crecimiento autosostenido, en ausencia de la dimensión creativa. Esto no significa que la presencia de la creatividad termine con los procesos de crecimiento cíclico, pero sí garantiza la capacidad para transitar desde el patrón precedente, que se agota en el curso mismo de su desarrollo, al nuevo patrón que emerge del mismo. En cambio, en todos aquellos crecimientos espasmódicos asociados a algunos de los factores circunstanciales previamente señalados, una vez que se agota esa causa unidimensional y que explica esa onda de rápido crecimiento, la situación vuelve a su estado inicial y, en ausencia de algunos de estos factores circunstanciales cuya vigencia económica o política suele ser efímera, la perspectiva de crecimiento desaparece.

Esta concepción de eficiencia difiere entonces radicalmente de aquella que constituye el núcleo central del razonamiento de los modelos neoliberales que se aplican actualmente en América Latina. Como ya se ha señalado en el capítulo III, el criterio de eficiencia que inspira esos modelos tiene un carácter estrictamente microeconómico, de corto plazo y hace abstracción de las consideraciones de carácter social. En efecto, en esa perspectiva es eficiente aquella industria capaz de competir, actualmente, en los mercados internacionales, independientemente de cuáles sean las consecuencias que la aplicación de ese criterio tenga para efecto de crecimiento económico en su con-

junto, para el nivel de bienestar de la población, el grado de equidad o el de autonomía interna en las decisiones correspondientes. Si ese criterio conduce a eliminar una parte importante de la industria y permite exclusivamente la supervivencia de aquellos rubros basados en recursos naturales generosos, o bien, en el hecho de que dadas las características físicas del producto resulta incosteable su importación, es algo que no afecta la vigencia del criterio. La tesis central es que independientemente de cuáles sean los efectos negativos que provoca la aplicación de este criterio en el corto plazo, los que en todo caso se neutralizan mediante la coerción, a mediano plazo se estará gestando una estructura productiva que finalmente logrará resultados exitosos que terminarán difundiendo en el conjunto de la sociedad. Este criterio no sólo hace abstracción de la dimensión social, sino además del hecho de que el factor determinante para la competitividad internacional a largo plazo es, precisamente, el proceso de aprendizaje, inclusive si éste se refiere al procesamiento de recursos naturales; máxime si en estos no se incluyen recursos de carácter estratégico o de escasez mundial tan elevada, que los precios tiendan, al menos por un tiempo, a compensar la carencia de competencia técnica en otros ámbitos de la actividad productiva del país. Ahora bien, entre las actividades que resultan fuertemente dañadas con la aplicación de este criterio figuran precisamente las de investigación, reflexión, capacitación y la búsqueda de soluciones originales a los problemas propios, ya que se trata de actividades que en el corto plazo tienen, evidentemente, una rentabilidad menor que la que proporciona, por ejemplo, la importación de aquellos bienes que el país ya no estará en condiciones de producir "eficientemente" de acuerdo con la aplicación de este criterio y de todas aquellas expresiones de "modernidad" con las cuales aún no se contaba. Esto desalentará el conjunto de actividades que sustentan la creatividad y sacrificará durante un plazo prolongado la satisfacción de las carencias acumuladas en el curso del modelo precedente. No es casualidad que los países más exitosos en el comercio internacional han sido precisamente aquellos que, como se ha mostrado en capítulos anteriores, han tenido el cuidado de favorecer un aprendizaje paulatino, sólido y en profundidad, y sólo una vez que han logrado esa simetría relativa con la competencia internacional, en algunos rubros, han comenzado paulatinamente a abrir su mercado interno. Ha sido precisamente el crecimiento del mercado interno abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendizaje intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica este criterio de eficiencia basado en el arcaico principio de las *ventajas comparativas estáticas*. La potencialidad de éstas es nula cuando compiten países que, como ocurre frecuentemente en América Latina, presentan desventajas "absolutas" respecto de los competidores externos, particularmente si el criterio se aplica en un período de recesión internacional donde los países avanzados —o aquellos

fuertemente orientados a la exportación— tienen interés en vender a costos marginales en el mercado internacional.

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

El esfuerzo para construir una infraestructura científico-tecnológica inserta y estrechamente vinculada al aparato productivo pasa a constituirse entonces en una de las metas fundamentales. Su materialización está indisolublemente vinculada al objetivo de valorar y desarrollar plenamente las potencialidades creadoras del país, idea central en esta concepción.

El criterio alternativo de la inserción pasiva en la economía internacional, funcional a las carencias y potencialidades de los países avanzados, también es "modernizante". La diferencia reside en que en este último caso es una "modernidad" que se trasplanta físicamente al territorio, pero no se incorpora al acervo nacional, ni mucho menos permite que se enriquezca ni que favorezca el desencadenamiento de las capacidades innovadoras locales. Es aquella una "modernidad" ajena, alienante y cuyo ritmo de obsolescencia está determinado por criterios y agentes desconocidos, lejanos y frecuentemente divergentes con el interés nacional. Frente a esta "modernidad" de escaparate, se propone la opción que convierta a la población latinoamericana en sujeto creador y factor determinante de su destino. Tampoco resulta atractiva la alternativa cándida, escapista y bucólica del repudio al progreso técnico y de vuelta a una purificadora naturaleza, planteamiento que por razones comprensibles encuentra acogida en países cuyo nivel de satisfacciones básicas y suntuarias es elevado. Lo anterior no implica desconocer la relevancia de los problemas del medio ambiente, pero se considera que es preciso ubicarlos con sensatez en un marco que jerarquice las carencias esenciales de la población y que reconozca como problema fundamental el desarrollo de las potencialidades creadoras internas, que será lo único capaz de enfrentar, entre otros muchos, los temas vinculados al equilibrio ecológico.

En esta perspectiva queda claro que la opción estratégica no es, como falazmente se suele sostener, fomentar las exportaciones en lugar de sustituir las importaciones. La opción real es muy diferente: constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológico, que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional, en vez de delegar en agentes externos la responsabilidad de definir la estructura productiva presente y futura del país. Por esta última vía sólo se exportarán recursos naturales, mientras exista la demanda o hasta que se agoten, productos manufacturados que requieren la existencia de condiciones socia-

les que permitan salarios excepcionalmente bajos, circunstancia inexorablemente efímera o, por último, aquellos productos manufacturados ubicados en la fase tecnológica senil, los que, por definición, presentan magras perspectivas de crecimiento.

En la opción del "núcleo endógeno" no se excluye la producción y exportación de algunos de esos bienes pero, además de tener clara conciencia de su contribución temporal, se concentran los esfuerzos en la creación de condiciones para la construcción de vertientes productivas en que se alcancen niveles de excelencia relativa que permitan dar profundidad y solidez a la presencia en los mercados internacionales.

En este criterio de núcleo endógeno, la política de protección y la sustitución de importaciones pueden, en determinados sectores, contribuir en forma circunstancial al necesario proceso de aprendizaje que acompaña el desarrollo de la creatividad interna. Pero, a diferencia de lo ocurrido en el modelo de industrialización seguido hasta la fecha en América Latina, constituyen un medio que busca crear condiciones para alcanzar una situación en que estas medidas ya no sean necesarias. En el modelo precedente se constituían en un fin en sí que se traducían en la consolidación de la ineficiencia, tanto en la acepción convencional, como en la que aquí se sostiene.

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

Se trata de que los países de América Latina emerjan de este periodo de transición con un "núcleo endógeno" articulado y tecnológicamente fortalecido, con capacidad para penetrar sólidamente en los mercados internacionales, los que con posterioridad a esta fase de transición, recuperarán nuevamente su dinamismo. En la próxima década deberán generarse las ventajas comparativas del futuro y para lograr ese objetivo se requiere que la actividad de planificación, además de incluir horizontes temporales de largo plazo, introduzca sistemáticamente y en forma desagregada la dimensión tecnológica.

En ausencia de este esfuerzo voluntarista de adaptación a las cambiantes circunstancias de la economía internacional, es posible que también pueda lograrse un periodo de crecimiento rápido, pero incurriendo en el grave riesgo de que al término de esta fase de transición, aun los países más avanzados de América Latina descubran que su posición relativa respecto a las economías avanzadas se ha visto sustancialmente erosionada.

En síntesis, frente a la "modernización de escaparate" se propone un criterio de eficiencia que pueda conducir a una "modernización endógena, dinámica y creativa."

En la evaluación crítica del "estilo de desarrollo" latinoamericano destacan, como elementos respecto a los cuales existe pleno consenso, la incapacidad de integrar a una proporción significativa de la población al empleo productivo y a los beneficios del progreso técnico y, en segundo lugar, la notable inequidad en la distribución del ingreso.

Esto explica la presencia recurrente del empleo y la redistribución del ingreso como objetivos a los que los programas nacionales e internacionales de desarrollo otorgan una elevada prioridad. La realidad muestra que la frecuencia y el énfasis con que se define esta prioridad ha sido, en el caso de América Latina, insuficiente para acercarse al cumplimiento de estos objetivos.

En las economías capitalistas avanzadas, aun cuando existen en la actualidad niveles relativamente elevados de desempleo en comparación con la tendencia histórica, se dispone de mecanismos institucionales de asistencia social que constituyen paliativos innegables; los patrones de distribución del ingreso en esos países muestran niveles de equidad notoriamente más favorables que en América Latina. En los países socialistas, como se vio en el capítulo IV, el desafío central consiste en elevar la productividad de la mano de obra que ya ha alcanzado el nivel de pleno empleo, lo que, sin duda, ha favorecido una distribución del ingreso caracterizada por bajos niveles de concentración. Los países del sudeste asiático comparten con América Latina la existencia de notorias desigualdades en la distribución del ingreso (véase de nuevo el capítulo II), pero a diferencia de lo que ocurre en la región, el proceso de incorporación de la mano de obra al empleo productivo, ha experimentado avances considerables.

Ya han sido mencionados algunos de los factores que otorgan especificidad al "estilo de desarrollo" de América Latina y que explican la persistencia y apoyo recíproco entre la marginalidad rural y urbana y la aguda concentración del ingreso: los orígenes de las formaciones sociales sobre las que se construyeron los Estados nacionales en América Latina y su proyección en los ámbitos de la concentración de la propiedad y el poder político, el carácter trunco y distorsionado del sector industrial que lidera el crecimiento económico, la notoria asimetría en las relaciones de poder urbano industria-agrícola, la precariedad del "núcleo endógeno", social y tecnológico y las consiguientes disfuncionalidades respecto a las carencias y potencialidades de los países de la región. De las necesidades sociales se traducía en demanda sólo aquella parte susceptible de adquirir expresión monetaria. De las potencialidades de la región se desarrollaban, en el ámbito privado, exclusivamente aquellas que generaban una rentabilidad comparable a la que se obtenía en las actividades económicas privilegiadas: comercio, intermediación financiera, construcción. De ahí la persistencia de carencias no satisfechas y potencialidades frustradas.

En consecuencia, es vital analizar en qué medida esta "nueva indus-

trialización", que supone un desplazamiento del centro de gravedad de la base social de sustentación hacia los sectores mayoritarios y que propone un criterio de eficiencia que se sintetiza en la combinación de crecimiento y creatividad, puede contribuir a enfrentar el doble desafío de incorporar productivamente a la población marginada y, simultáneamente, avanzar hacia niveles aceptables de equidad.

Es comprensible que en el caso de los países desarrollados pudiera considerarse a la "equidad" como elemento constitutivo del concepto de "eficiencia", estableciendo como restricción de la "eficiencia industrial" el que no deteriore los niveles de equidad alcanzados.<sup>5</sup>

En el caso de América Latina, en cambio, la "equidad" se convierte en un objetivo fundamental pero lejano, al cual es preciso acercarse a través de profundas transformaciones sociales y productivas, y lo que está en juego es, precisamente, la concepción del proceso a través del cual es posible acercarse a ese objetivo.

Una aproximación frecuente en América Latina ha sido la de sostener que el actual patrón de desarrollo debería conducir, a través de un proceso lineal de acumulación, a la solución paulatina de la marginalidad y de las desigualdades. La realidad se ha encargado de refutar esa apreciación, aun en los casos de Brasil y México, que han experimentado un rápido crecimiento y alcanzado los niveles de industrialización más altos de la región. (Véase de nuevo el capítulo III.) En el Cono Sur, donde se había alcanzado una mayor integración social y los niveles menos agudos de inequidad, con el advenimiento de los modelos de inspiración neoliberal, se ha experimentado un retroceso tanto en el ámbito de la incorporación al empleo productivo como de la concentración del ingreso. De lo anterior se desprende que la mera extrapolación de las tendencias pasadas no parece conducir a la solución de estos problemas.

Por razones muy diferentes, otra aproximación que también resulta insuficiente es la de sostener que estos problemas se resuelven automáticamente con el cambio social y las consiguientes transformaciones económicas estructurales y que, por consiguiente, reflexionar sobre estos temas, antes de que se verifiquen estas condiciones necesarias, constituye un ejercicio académico carente de significación real.

<sup>5</sup> En relación con la vinculación entre eficiencia y equidad, resulta sugerente una propuesta alternativa de "eficiencia" que destaca, como elementos esenciales de la misma, "la capacidad de generar las exportaciones industriales necesarias para permitir un crecimiento sostenido y la existencia de un grado aceptable en la distribución del ingreso". Véase Singh (1977). Se estima que, en el caso de América Latina, la relación entre exportaciones industriales y crecimiento puede ser, para muchos países y por un cierto período, un tanto restrictiva. En cuanto a la equidad relativa en la distribución del ingreso, a pesar de que se trata de un objetivo esencial, se considera discutible su inclusión como condición *a priori* para la definición del concepto de eficiencia. La industria "eficiente", en el sentido adoptado en el texto, debe conducir a la equidad en la distribución del ingreso como resultado de la convergencia entre crecimiento y descentralización. En el caso de los países desarrollados, la introducción de esta condición se refiere específicamente a refutar la devaluación como medio de incrementar la eficiencia. En el caso de América Latina, no basta con evitar la devaluación, sino que es necesario emprender transformaciones cuya magnitud y naturaleza trascienden ese ámbito específico.

La insuficiencia de esa visión proviene, por una parte, de subestimar gravemente la relevancia, por lo demás creciente, que en las actuales circunstancias adquiere la reflexión sobre un "proyecto alternativo", como uno de los elementos que contribuyen a catalizar el proceso de transformación social. Por otra parte, esa visión implica negar la experiencia que surge de diversos procesos de transformación social, tanto en países subdesarrollados como avanzados, orientales y occidentales y que muestran que el cambio de las estructuras económicas es una condición necesaria pero no suficiente para lograr los propósitos originalmente formulados.

Sigue en pie, por consiguiente, la necesidad de analizar las relaciones de causalidad que permitirían pasar del crecimiento con creatividad, al empleo productivo y a la equidad.

Podría concebirse que el objetivo de la equidad se alcance a expensas del crecimiento. Sería, por ejemplo, el caso de sociedades en que se hubieran logrado niveles elevados de prosperidad y se considerase oportuno, al menos durante un determinado período, privilegiar el consumo respecto a la inversión. Se estaría frente a una opción absolutamente legítima desde el punto de vista social y político.

En el caso de países con un desarrollo económico incipiente, la viabilidad de privilegiar la equidad a expensas del crecimiento, parecería requerir que se cumpliera la condición de autosuficiencia económica, dimensiones continentales, e incomunicación cultural y política con relación al resto del mundo. En efecto, resulta ilusorio pretender compatibilizar la ausencia de crecimiento con la inserción económica, cultural y política en el mundo: en el ámbito económico induciría una erosión continua de la competitividad relativa y, en el plano cultural y político, podría conducir a cuestionar la legitimidad del sistema político y de valores vigentes en ese país.

Es concebible lograr una dimensión parcial de la equidad e, inclusive, el pleno empleo, con un componente elevado de actividades no productivas sin crecimiento económico, en el caso de países que disponen de un recurso natural escaso (petróleo) que permita, hipotéticamente, emplear a la población en actividades no productivas y distribuir con un grado razonable de equidad el acceso a los bienes importados correspondientes. También podría ser el caso de países que, por una particular situación geopolítica, podrían desempeñar la función de intermediación comercial, financiera o de "paraísos fiscales" o, alternativamente, hacerse acreedores a un subsidio externo permanente.

Sin embargo, en la condición de los países "normales", en que no se verifica ninguna de las condiciones anteriormente sugeridas, el camino a la equidad y al empleo productivo requiere del crecimiento. Sin embargo, la experiencia de América Latina muestra que no se trata de cualquier crecimiento, sino de aquel que se orienta en la dirección de superar los obstáculos que impiden desencadenar la plena utilización de las potencialidades disponibles en los países de la región.

En América Latina, ha quedado en evidencia que es infundado el su-

puesto de que en el marco del actual patrón de desarrollo la prolongación lineal del crecimiento precedente conduciría a la solución de los problemas acumulados. Ese supuesto ha sido utilizado para difundir la imagen de que la inversión tendría méritos intrínsecos, es decir, que independientemente del sector de destino o del agente económico portador de la misma, la inversión debía ser estimulada. Esta concepción favorecía, además de otras consideraciones, a inducir indiscriminadamente tanto la inversión extranjera como el endeudamiento externo. La preocupación central radicaba en incrementar el volumen de inversión más que en dilucidar la dirección y los efectos que se generaban a partir del "estilo de desarrollo" que se forjaba y consolidaba a lo largo del tiempo. Inclusive, en el ámbito político, el autoritarismo ha sido exhibido, en ciertos casos, como requisito del proceso inversionista. Como se ha mostrado en el capítulo III, este patrón de desarrollo ha intensificado la restricción asociada al sector externo y los rezagos sociales acumulados han generado el surgimiento de tensiones sociales respecto a los cuales resulta ya difícil hacer abstracción. En estas condiciones, resulta cada vez más evidente que el destino de la inversión y los agentes sociales portadores de ésta adquieran tanto o más significación que su nivel absoluto.

Intensificar la inversión con un "contenido" que refuerza las tensiones sociales y la restricción externa, independientemente de su efecto dinamizador de corto plazo, contribuye a comprometer las perspectivas de crecimiento, empleo productivo y equidad.

Cuando el liderazgo se desplaza a un sector empresarial con una marcada vocación mercantil, aun cuando se creen condiciones para obtener márgenes elevados de rentabilidad, difícilmente se lograrán progresos en el empleo productivo y en la distribución del ingreso.

Incrementar la inversión en una modalidad de infraestructura urbana que consolida el liderazgo del sector automotor y la centralización puede generar un efecto positivo, en el corto plazo, sobre el empleo, pero contribuirá a intensificar, a mediano plazo, tanto las tensiones sociales como la restricción del sector externo. Esto indicaría que, desde el punto de vista de las perspectivas de crecimiento a largo plazo, la consideración fundamental debe ser el "estilo de desarrollo" que el proceso inversionista conduce a definir. Este proceso, entendido en estos términos, supone la inevitable opción entre la satisfacción inmediata de los numerosos rezagos en los ámbitos de vivienda, educación y salud, entre otros, y el establecimiento de una estructura productiva que permita crear bases sólidas para el crecimiento a largo plazo. Un programa masivo de construcción de viviendas, además de responder a imperativos éticos y políticos puede, en el corto plazo, elevar significativamente el nivel de empleo, en mayor medida que si esos recursos se destinaran, por ejemplo, a un esfuerzo sistemático de prospección de nuevos recursos naturales o al establecimiento de plantas industriales, que requieren de un plazo prolongado de maduración, capaz de elevar el nivel de elaboración de los recursos naturales exportados por el país. Se trata de opciones dentro de una dirección ge-

neral coherente con el objetivo de satisfacer carencias y desarrollar potencialidades y, en este caso, la magnitud de la inversión es un factor determinante de la capacidad de conciliar la satisfacción inmediata de los rezagos heredados con el establecimiento de bases sólidas para el crecimiento futuro.

Aceptando la hipótesis de que el crecimiento en esa dirección es un factor determinante de la generación de empleo productivo y de la aproximación a esquemas equitativos de distribución del ingreso, debe necesariamente concluirse que el establecimiento de condiciones adecuadas para elevar la tasa de inversión en la nueva dirección adquiere una elevada prioridad. En el periodo de transición entre dos direcciones de crecimiento se produce la convergencia de un conjunto de factores económicos y extraeconómicos, perfectamente conocidos, que tienden a erosionar las potencialidades del crecimiento. En particular, si la transición implica el desplazamiento de la base social de sustentación hacia los sectores mayoritarios, disminuye la "confianza de los inversionistas" internos y externos y afloran a la superficie, con fuerza política, los rezagos sociales acumulados. La capacidad para compatibilizar, en estas circunstancias, la satisfacción progresiva de las necesidades en rubros básicos con el establecimiento de una base productiva que favorezca un crecimiento sólido, deriva mucho más del grado de hegemonía y de la conducción política del nuevo liderazgo que de la técnica económica. Se trata, sin duda, de una de las alternativas cruciales para el desarrollo posterior. Si se opta por la búsqueda de una ampliación del apoyo político mediante una reactivación de la economía en el mismo cauce en que ésta venía funcionando, se postergan, pero tal vez se agudizan los conflictos económicos y políticos subsecuentes. Si se inicia de inmediato la transformación del aparato productivo, tal vez se refuerce la solidez interna de la base social de sustentación original, pero se intensifica el deterioro de la situación económica coyuntural.

Las opciones que enfrenta al proceso inversionista se refieren no sólo a los sectores de destino, sino también, y particularmente en este periodo de transición tecnológica, a las técnicas utilizadas en cada uno de los sectores. Esto puede adquirir particular relevancia en sectores de servicios, donde coinciden rezagos importantes y potencialidades significativas de cambio tecnológico.

La revolución en las técnicas de comunicación, microelectrónica y computación pueden modificar sustancialmente en los próximos años las vías a través de las cuales pueden expandirse los servicios masivos de educación y salud.

Es probable que con los medios tradicionales resulte económicamente inviable lograr, en un lapso breve, una cobertura total en los servicios de educación y salud, entre otros, en América Latina, pero esta restricción podría parcialmente superarse con base en las perspectivas que ofrece el cambio tecnológico. Esto sugiere la relevancia de combinar, en el diseño de los programas de salud y educación, los recursos destinados a expandir los servicios por las vías convenciona-

les con los requeridos para explorar creativamente nuevas modalidades. El hecho de que este desafío no tenga la misma vigencia en los países desarrollados, sugiere que se trata de un área en la cual sería ingenuo delegar las responsabilidades de este esfuerzo innovador.

Las posibilidades que la ingeniería genética abre para la elevación drástica de los rendimientos en el sector agrícola y para la superación de las fronteras tecnológicas en el sector farmacéutico, constituyen otra indicación de la urgencia y prioridad que los países de la región, individualmente o bajo esquemas de colaboración internacional, deben otorgar al esfuerzo de reflexión en estas áreas. Es posible que los recursos que serían necesarios y las técnicas tradicionales para explotar eficientemente la superficie agrícola de América Latina alcancen niveles absolutamente fuera de las posibilidades de los países de la región. Sin embargo, el acceso a estos nuevos desarrollos, que están cada vez más cerca de la realidad y más lejos de la ficción, pueden modificar drásticamente este panorama en los próximos decenios.

Lo que es evidente es que en los países desarrollados, como se ilustra en el capítulo IV, la decisión de avanzar en la búsqueda de un nuevo patrón tecnológico ya ha sido adoptada y, de no enfrentar en su recorrido el accidente nuclear, asistirá en los próximos decenios a un desplazamiento cualitativo de la frontera del conocimiento. Dada la especificidad de las prioridades de esos países, se puede prever que no serán las carencias y los rezagos identificados en América Latina los beneficiarios principales de las modalidades concretas que adopte esta revolución tecnológica.

La modificación del patrón de inversiones conduce a la necesidad de reevaluar la función que ejercen los distintos agentes sociales que ejecutan y actúan en este proceso. Por definición, la extrapolación de un patrón de inversiones presenta, en el corto plazo, menos riesgos que el desplazamiento, tanto sectorial como de opciones tecnológicas. Por consideraciones referentes a la capacidad de asumir riesgos, corresponderá al sector público tomar el liderazgo en este proceso de reorientación de las inversiones. Se ha sostenido que uno de los factores que explicarían el que se observen tasas de rentabilidad mayores en América Latina que en los países de origen, de las inversiones extranjeras, sería precisamente el mayor riesgo asociado a la localización de las inversiones. Por su parte, los grandes grupos privados nacionales han concentrado sus actividades principales en los sectores menos expuestos a la competencia internacional y al cambio tecnológico, es decir, los sectores de menor riesgo. Esta disposición a minimizar el "riesgo microeconómico" o a buscar compensaciones por la vía de tasas más altas de rentabilidad, ha sido precisamente uno de los factores que explica el carácter trunco y distorsionado de este sector industrial que ha liderado el "estilo de desarrollo" vigente en América Latina.

Ocurre que este proceso ha conducido, precisamente, a una situación en que se enfrenta el "riesgo macroeconómico" asociado a una modificación en la dirección y en la conducción social prevalecientes

en los últimos decenios. Y también es posible formular esta ecuación en la dirección inversa: el "riesgo de las tensiones sociales" y de la intensificación de la restricción externa es, en alguna medida, consecuencia, precisamente, de haber optado por las situaciones de mayor rentabilidad y menor riesgo. No sería, entonces, el mayor riesgo el que justifica niveles más elevados de rentabilidad, sino el hecho de que la estructura productiva que se genera como agregación de decisiones que se concentran en las oportunidades de inversión de mayor rentabilidad, la que conduce a elevar tanto el "riesgo de los conflictos sociales" como el del estrangulamiento externo.

De lo anterior se desprendería que la presencia y gravitación de la inversión privada en los próximos decenios, independientemente de los prejuicios o preferencias ideológicas, puede estar determinada, no sólo por las especificidades nacionales, sino también por su disposición a modificar comportamientos pretéritos, asumiendo los riesgos asociados a aquellas inversiones que permitirían contribuir a superar los conflictos sociales y las restricciones externas que hoy día se enfrentan en la región.

La vinculación entre crecimiento, creatividad, empleo productivo y equidad adquiere mayor intensidad en la medida en que se adopta un concepto de equidad que incluya no sólo la simetría relativa en el acceso a los bienes y servicios sino, también, lo que se considera igualmente importante, la participación creativa en la generación de los mismos. Una sociedad en que los bienes y servicios se distribuyeran de modo de satisfacer las carencias en el conjunto de la población, independientemente del origen de los mismos, constituiría, sin duda, un gran avance respecto a la realidad actual de América Latina. Sin embargo, lo que se trata de destacar es el hecho de que, tanto desde el punto de vista de la posibilidad real de avanzar en esa dirección como de la solidez y permanencia de esa situación, resulta esencial que en la generación de esos bienes y servicios se incorpore la presencia creativa de la población, no sólo en términos de energía física, sino de la capacidad para identificar y resolver con lucidez y originalidad los obstáculos que plantea el crecimiento.

La materialización de esa aspiración supone, entre muchos otros requisitos, introducir modificaciones en la estructura productiva, replantear las relaciones entre planificación y mercado y, condición necesaria, asistir a una modificación de la base social de sustentación. Estos son los temas que se abordan, esquemáticamente, en las páginas siguientes.

### 3. Estructura productiva y nueva industrialización

Una vez definido el concepto de eficiencia que inspira esta reflexión sobre "nueva industrialización", se analizará a continuación la naturaleza de las relaciones que deberían establecerse entre la industria y algunos otros sectores, así como el contenido interno de las ramas pivo-

tes del sector industrial, de modo tal de poder avanzar en la concreción de este concepto. Se trata de pensar en una estructura productiva capaz de contribuir, simultáneamente, a lograr un crecimiento elevado y perdurable y a desarrollar las potencialidades creativas a nivel tanto individual como de actividades específicas. Dada la enorme y conocida heterogeneidad de situaciones que existen en América Latina en lo referente a la dotación de recursos, magnitud de los mercados internos, dinámica industrial previa, ubicación geográfica y tantos otros factores de diferenciación, es preciso calificar el sentido y alcance que tiene esta reflexión sobre estructura productiva. En efecto, suponiendo que pudiese configurarse un tipo de estructura productiva en el ámbito industrial y en sus relaciones con otros sectores que pudiese ser considerada "ideal", el problema de transitar desde situaciones reales hacia esa estructura "óptima" se plantearía en forma muy diferente según el grado de avance alcanzado por las situaciones reales y también de acuerdo con la naturaleza de los modelos económicos y políticos actualmente vigentes en los distintos países de la región; transitar, por ejemplo, desde la situación alcanzada por el sector industrial en Brasil o México, hacia un patrón industrial diferente, exige tener presente que se trata de reestructurar un esquema con un grado relativamente elevado de consolidación. Distinta es la situación en un caso como el de Nicaragua, donde, al grado incipiente de industrialización previa, se une el hecho de que en la actualidad emerge y ejerce el poder una alianza de fuerzas sociales que no debería tener compromisos mayores con el modelo de estructura productiva heredado. En el caso de los países del Cono Sur, donde se instrumenta una estrategia eminentemente "anti-industrialista", la referencia a una nueva industrialización adquiere el carácter de propuesta alternativa a un modelo que avanza en su consolidación y que es radicalmente diferente, tanto en su concepción como en la instrumentación y resultados, a la que se esboza en estas reflexiones.

Por consiguiente, tanto desde el punto de vista del significado político de estas reflexiones como de las implicaciones técnico-económicas asociadas a la transición entre la realidad y el nuevo patrón industrial, se está frente a una fuerte heterogeneidad de condiciones. En este sentido, las reflexiones carecen de toda aspiración programática y constituyen exclusivamente un aporte a una discusión que necesariamente debe, en esta fase incipiente de su desarrollo, presentar un grado relativamente elevado de abstracción, en que se hace referencia a las características esenciales requeridas para lograr la inserción "eficiente" del sector industrial en la realidad económica de la región. Al añadir a esta reflexión de carácter general y abstracto, las condiciones específicas de cada país en lo referente, por ejemplo, a la disponibilidad de recursos que favorecen una elevada potencialidad de penetración en los mercados internacionales, a la existencia de un aparato industrial con un grado elevado de consolidación, a la asociación de una muy baja densidad de población con una muy favorable dotación de recursos agrícolas, pueden emerger visiones divergentes respecto de la relevancia de los criterios que se exponen y a los énfasis particu-

lares. No obstante lo anterior —y dada la fase inicial en que se encuentra esta reflexión sobre "nueva industrialización"— se estima pertinente adelantar algunos juicios que emanan del análisis crítico sobre el patrón industrial precedente y de las experiencias de otros países capitalistas o socialistas con grados distintos de desarrollo que, en conjunto, permiten extraer algunas consideraciones que pueden tener alguna utilidad para el debate que se realiza en este momento en América Latina.

Se han seleccionado cuatro ámbitos específicos para centrar sobre ellos la reflexión: dos se refieren al contenido interno del sector industrial y otros dos a las relaciones externas del sector industrial; en el primer grupo se incluyen las referencias al sector automotor y bienes de capital, mientras que el segundo comprende las relacionadas con la agricultura y con el sector energético.

Se estima que en estos cuatro aspectos se sintetizan, a este nivel de abstracción, las características relevantes tanto del patrón industrial que se esboza, como las carencias, omisiones y distorsiones del esquema industrial precedente. Lo anterior obviamente no excluye la relevancia de otras ramas industriales, pero se considera que en estas áreas se concentra y es posible caracterizar, en forma sintética y esquemática, el sentido de la reflexión y la explicitación del concepto de eficiencia previamente discutido.

Los sectores industriales productores de insumos intermedios de uso difundido (cemento, acero, petroquímica básica, papel y celulosa, madera) presentan un cierto grado de "neutralidad" respecto al modelo de industrialización. Esto en el sentido de que su presencia, tanto en términos de magnitud como de contenido, posee un grado elevado de constancia en los distintos modelos de industrialización. Esto no significa que pueda minimizarse la relevancia de las definiciones estratégicas en cada una de esas ramas. En algunos países de la región, por la dotación de recursos naturales, algunas de esas ramas pueden desempeñar una función vital y convertirse en el pivote central de la estrategia de exportaciones. Sin embargo, a este nivel de abstracción se considera adecuado concentrar la atención en aquellas ramas que definen el "estilo de industrialización" vigente en América Latina, aun cuando su peso específico sea eventualmente inferior a las ramas industriales no consideradas. Los problemas de definición de estrategia a nivel de aquellas ramas en que los países han sido particularmente bien dotados por la naturaleza, aun cuando están muy lejos de ser triviales, pertenecen claramente al ámbito de las especificidades nacionales.

Estando la rama de alimentos incorporada en el análisis de la relación industria-agricultura, se consideran para efecto de esta reflexión la rama principal del consumo no duradero (la de alimentos), la rama principal del consumo duradero (la automotriz) y la producción de bienes de capital. La primera, alimentos, sintetiza la vinculación industria-agricultura; la segunda simboliza el patrón industrial en el cual se ha inspirado la industrialización latinoamericana y la tercera, bienes de capital, refleja el carácter tecnológicamente trunco de la versión lo-

cal de la matriz industrial de los países avanzados.

Este liderazgo del sector automotor ha tenido tan variadas expresiones que llegan inclusive a caracterizar lo que podría denominarse un desarrollo urbano-automotor. El sector de bienes de capital, que como se ha visto en capítulos anteriores desempeña una función importante tanto en la dinámica del sistema industrial como en la incorporación del progreso técnico, representa en alguna medida la omisión básica del patrón industrial vigente en América Latina. Por su parte, la relación industria-agricultura en América Latina refleja una especificidad de este patrón industrial que lo distingue fuertemente y en la dirección "perversa" de la versión prevaleciente de los países avanzados, donde, como se ha visto en los capítulos anteriores, el sector agrícola ha sido objeto de una protección particular, que ha sido complementada por el crecimiento de la productividad a un ritmo elevado, que ha permitido que el sector industrial, fuente principal de generación de divisas, mantenga su posición de hegemonía a nivel internacional. Esta relación peculiar de la industria con la agricultura en América Latina, que ha sido en buena medida responsable por las insuficiencias y enormes carencias acumuladas en el sector alimenticio y que al mismo tiempo se vincula con un rasgo que se visualiza en el conjunto de países de la región, independientemente de su grado de industrialización, que es el de la marginalidad urbana, requiere sin duda de una atención preferente si se desea avanzar en la concepción de un nuevo patrón de desarrollo. Las relaciones industria-energía adquieren relevancia, en primer lugar, porque se asiste posiblemente a un tránsito hacia un nuevo patrón energético que se retroalimenta con el patrón industrial y también porque la carencia, en la mayor parte de los países, de la fuente principal de energía hasta ahora utilizada en la región, el petróleo, unida a la situación deficitaria que se observa en el sector externo, otorgan a este sector una relevancia estratégica, al menos en lo que se refiere a la restricción externa. Las cuatro áreas consideradas tienen en común el ejercer una influencia decisiva en el sector externo que, como se ha visto en términos cuantitativos en el capítulo III, se genera con base en el déficit creciente del sector industrial, que tenía fundamentalmente como orígenes precisamente a la particular modalidad de expansión automotriz y al escaso desarrollo del sector de bienes de capital. Este déficit creciente generado en el sector industrial, dada su particular modalidad de crecimiento, fue siendo compensado, cada vez en menor medida, por el superávit del sector agropecuario que, como se vio en ese mismo capítulo, experimentaba una incapacidad creciente para mantener el superávit original debido, entre otras razones, precisamente a la particular modalidad de la relación agricultura-industria que se generaba a partir del modelo de industrialización vigente. Adicionalmente, para la mayor parte de los países de la región, la carga en divisas de la importación de petróleo se intensifica a partir de 1974, configurándose entonces un cuadro de estrangulamiento externo creciente que tenía que repercutir en forma directa e inmediata en el potencial de crecimiento y, por esa vía, en la

productividad. Por consiguiente, la acción sobre estos cuatro aspectos identificados con el carácter estratégico tienen en primer lugar una incidencia importante sobre la capacidad de superar el estrangulamiento externo, requisito para la expansión rápida que constituye, como se recordará, uno de los ingredientes fundamentales del concepto de eficiencia que orienta esta reflexión. En relación con el otro componente del concepto de eficiencia que se está utilizando, la creatividad, es preciso recordar que la experiencia de los países avanzados muestra cómo la expansión de la producción interna de bienes de capital tiene, entre otros beneficios importantes, el desarrollar precisamente la capacidad de adaptar los productos y procesos a las condiciones locales, además de constituir una fuente privilegiada de generación de mano de obra calificada. A título de ilustración, se recuerda cómo el grado avanzado de desarrollo que este sector ha alcanzado en el Japón y en Alemania Federal ha sido un factor explicativo importante de la rapidez con que el progreso técnico en el área de la microelectrónica y, en particular, de los microprocesadores, ha sido incorporado al conjunto de las actividades productivas, consiguiéndose por este medio una elevación drástica de la productividad que ha permitido, en el caso de estos países, compensar, en un breve lapso, el incremento en el valor de las importaciones de petróleo. Tanto en las relaciones industria-agricultura como en las relaciones industria-energía la dimensión creatividad adquiere particular relevancia; en el primer caso por su influencia significativa en el grado de descentralización y porque se trata de industrializar recursos naturales disponibles en el país para los cuales el esfuerzo de innovación interna resulta en muchos casos insustituible. Un ejemplo típico es la investigación sobre trópicos húmedos.

En el área de la elaboración de productos farmacéuticos, alimenticios, químicos y cosméticos a partir de sustancias y productos vegetales, el campo de posibilidades de desarrollo en América Latina está prácticamente virgen. El esfuerzo que se ha hecho de procesamiento industrial de recursos naturales disponibles en la región es, sin duda, aún muy insuficiente y constituye tal vez una de las vertientes importantes a introducir en esta nueva industrialización. En el caso de la relación industria-energía, la disfuncionalidad entre el patrón predominantemente petrolero en que está sustentado el desarrollo latinoamericano y el escaso grado de utilización de potencial de los recursos hidráulicos —carbón y biomasa— muestra, precisamente, la ausencia de creatividad para acercarse a un desarrollo funcional entre la industria y los recursos energéticos disponibles. Adicionalmente, en toda el área de las energías nuevas y renovables, vinculada también a la aspiración de industrializar la agricultura, existe una amplia gama de posibilidades que tendrían un carácter descentralizado.

La identificación de estas cuatro áreas como estratégicas y el dejar en evidencia que en cada una de ellas se han presentado problemas serios en el pasado, constituye solamente el punto de partida. Es preciso avanzar algunas reflexiones referentes a las opciones a adoptar

en cada una de ellas y eso es lo que, en términos muy esquemáticos, se intenta a continuación. Es evidente que no se aspira a formular una propuesta concreta de acción en cada una de estas áreas porque, en primer lugar, eso requeriría que la situación estuviese planteada a nivel de países específicos, pero, se busca identificar la naturaleza de los obstáculos que será necesario enfrentar para adoptar opciones distintas a las verificadas en el pasado, que es lo que constituye el sentido de estas reflexiones.

Un tema en el cual sería preciso adoptar un conjunto de acciones que, en alguna medida, constituyen un requisito para la superación de los obstáculos que se presentan en las cuatro áreas consideradas, es el de la propiedad y especulación con la tierra y los bienes raíces. Un rasgo básico de este patrón industrial, urbano-automotor ha sido precisamente el rápido e improvisado crecimiento de las aglomeraciones urbanas y un fenómeno que acompaña este proceso fue, asimismo, la especulación inmobiliaria. Entre las múltiples consecuencias de este fenómeno destacan dos que inciden directamente sobre las posibilidades y deseo de avanzar hacia una nueva industrialización: i) la elevada rentabilidad que se obtiene en estas actividades y que desalienta la canalización de recursos privados de inversión hacia actividades productivas, y ii) el drástico deterioro de la "calidad de la vida" de la población urbana en general (vivienda, higiene ambiental y transporte). Los sectores que dependen para su transporte de la locomoción colectiva, que en las grandes ciudades de América Latina representan por lo menos las dos terceras partes de la población, destinan, en promedio, entre dos y cuatro horas diarias para desplazarse en precarias condiciones materiales.

Es evidente que, en la medida en que persista esa confortable y generosa "oportunidad de inversión" asociada a la especulación inmobiliaria, resultará ilusorio pretender canalizar masivamente las inversiones privadas hacia el sector industrial o agrícola, sobre todo si tienen en cuenta las presiones externas y de algunos sectores nacionales en el sentido de abrir el mercado interno a las importaciones. Con la protección elevada e indiscriminada que ha predominado en la región se constata que, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, la productividad en la construcción y en el comercio es significativamente más elevada que en el sector industrial. En alguna medida, como se indicó en el capítulo III, la elevada rentabilidad que caracteriza las actividades inmobiliarias y comerciales aparece como el referente a partir del cual se define la protección necesaria para obtener, en la industria, rentabilidades que no sean significativamente inferiores. Se está, por consiguiente, muy lejos de aquella protección para las "infant industry" y muy cerca de aquello que en el capítulo III se ha denominado "el proteccionismo frívolo".

En cuanto a la segunda implicación, la referente al deterioro de la "calidad de la vida", aparece como la ilustración más notable de las consecuencias prácticas y cotidianas que se han generado a partir de este patrón industrial urbano-automotor. En esa medida, constituye

un referente valioso para la reflexión sobre una nueva industrialización, que deberá, entre otros objetivos, responder al imperativo de frenar y modificar esa tendencia asintótica al deterioro de la "calidad de la vida". Uno de los criterios para juzgar la bondad de las propuestas alternativas debería ser, precisamente, su capacidad de contribuir a ese propósito.

Esta temática, aun cuando no será abordada en las páginas siguientes constituye un obstáculo mayor que en alguna medida condiciona el avance hacia una "nueva industrialización".

La dirección general de los comentarios en cada una de las áreas seleccionadas y en la articulación del conjunto es la de avanzar hasta la constitución de lo que se ha denominado "núcleo endógeno de dinamización tecnológica", cuyo objetivo sería el de apuntar a la satisfacción de las carencias y los rezagos acumulados, apoyándose, en el caso de cada país, en las respectivas potencialidades en términos de recursos y conocimientos o tradiciones de especializaciones en ciertos sectores. El sentido general sería, entonces, la adecuación del contenido de la industrialización y su vinculación con los otros sectores a estos dos elementos centrales: satisfacción de carencias y desarrollo de potencialidades.

De lo expuesto en los capítulos anteriores se desprendería que para enfrentar en sus raíces el carácter trunco y distorsionado del patrón industrial vigente en los países de América Latina, es preciso concentrar la atención en los factores endógenos y, en particular, en el núcleo de agentes internos que asumen la responsabilidad por la concepción e instrumentación de la propuesta estratégica. Desde este punto de vista, resulta insuficiente denunciar el hecho de que los productos que ofrecen localmente las ET no responden a las necesidades básicas de la población y que las técnicas que utilizan en la producción no reflejan fielmente la proporción de factores locales. Estas empresas fabrican productos y utilizan técnicas de fabricación estrictamente similares a las que han sido diseñadas para sus mercados de origen, objetivo central de su planificación estratégica en los ámbitos de la producción, comercialización, financiamiento y publicidad. Es más, su presencia responde, entre otros, precisamente al objetivo de amortizar los gastos fijos efectuados en diseño de productos, de procesos, técnicas de fabricación y publicidad. Esperar que el esfuerzo de innovación para adaptarse a las carencias y potencialidades locales provenga de empresas para las cuales la actividad local es un elemento marginal de su estrategia global resulta por lo menos ingenuo. En consecuencia, se sostiene que para enfrentar los problemas o insuficiencias de la industrialización es necesario trascender: i) la mera comprobación de que las ET desarrollan actividades que no son estrictamente funcionales a las potencialidades o carencias locales; ii) aquel camino que resuelve los problemas de la industrialización por la vía de cuestionar su existencia, y iii) suponer que la superación de las debilidades del actual patrón industrial es inherente a su carácter "tardío" y que, en consecuencia, el tiempo se encargará de resolver los rezagos y distorsiones.

Un elemento central de la opción que se considera necesario explorar sería la constitución o reforzamiento sustancial de un núcleo conformado por agentes internos, públicos y privados, empresas productoras, de ingeniería, de investigación básica y aplicada, articulado en torno a ciertos pivotes sectoriales de especialización susceptibles de identificarse tanto en función de las perspectivas industriales a nivel internacional como de las potencialidades internas existentes. La existencia de un "núcleo endógeno" abre la oportunidad para avanzar en el aprovechamiento de las potencialidades en el ámbito de recursos naturales o mano de obra y para adecuar el patrón de consumo "cósmico" a las especificidades de las condiciones locales.<sup>6</sup> Es la gravitación de este núcleo endógeno lo que permitió al Japón, que en el ámbito del consumo adoptó una actitud tan "imitativa" como la que se verificó en América Latina, generar una estructura productiva que le permite alcanzar un superávit en la balanza comercial de productos intensivos de tecnología en relación con los Estados Unidos, precisamente el país que ha constituido la fuente de inspiración tecnológica del Japón, lo que se expresa en el significativo déficit que el Japón tiene respecto de los Estados Unidos por concepto de pagos por tecnología. Esa es también la explicación de que países como Suecia, Noruega, Dinamarca, Rumania, Finlandia, Yugoslavia, Bulgaria y Hungría, con mercados internos significativamente menores que los países grandes de América Latina, hayan alcanzado niveles de excelencia internacional en equipos y tecnología que, en ciertos pasos, se vinculan directamente con el procesamiento de recursos, que constituían previamente la base de sus exportaciones.

En síntesis, es la gravitación del núcleo endógeno lo que determina el grado de articulación de la matriz industrial y, por consiguiente, su dinamismo potencial. Es a partir de éste que es posible compatibilizar el acervo tecnológico adquirido internacionalmente con las especificidades nacionales. Con base en su existencia es factible construir programas y proyectos estratégicos que tengan en cuenta las tendencias tecnológicas prospectivas y, a partir de ellos, enfrentar lúcida y lúcidamente la vinculación con las ET.

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

Grande es la distancia respecto al modelo de inserción pasiva, en que el concepto de Estado subsidiario se traduce, en el ámbito tecno-

<sup>6</sup> Sobre la relevancia del tema del patrón imitativo de consumo pueden consultarse los recientes trabajos de Raúl Prebisch publicados en la *Revista de la CEPAL*.

lógico, en que las entidades y organismos dedicados a la investigación no sólo ven disminuido el monto de los recursos financieros disponibles, sino que, además, se les somete a un criterio estricto de autofinanciamiento que, por definición, excluye la reflexión de carácter estratégico. En ausencia de la decisión de reforzar el núcleo endógeno, la opción efectivamente se reduce a: i) inserción pasiva en el mercado internacional, con una especialización basada en las ventajas comparativas estáticas que, en la mayor parte de los países, se traduciría en el retorno a la exportación de recursos naturales, o bien ii) la extrapolación del modelo precedente, con lo cual las insuficiencias mencionadas terminarían por agudizarse.

#### *La sustitución del liderazgo: reestructuración del sector automotor*

Se ha destacado en el capítulo IV el proceso de reestructuración que está experimentando el sector automotor en los países avanzados, vinculado a la modificación de los precios en el combustible, a la creciente competencia internacional en cuanto a fabricación y la saturación en el consumo de países avanzados. Se trata, en el caso de esos países, de una reestructuración que afecta fundamentalmente al sector automotor, manteniéndose relativamente constante, en general, el peso relativo del resto de los sectores en la vida económica. Es decir, se trata de un cambio que podría denominarse marginal en un sector, manteniendo el resto de los sectores sin modificaciones relativas en su ponderación, aun cuando en cada uno de ellos sigan produciendo las modificaciones asociadas a este período de transición entre dos patrones industriales. Se destaca este hecho por contraste con la situación en el caso de América Latina, donde, como se intenta mostrar a continuación, la naturaleza de las transformaciones que debería experimentar este sector, si bien comparte las motivaciones antes señaladas, introduce el hecho de que se trata de alterar el peso relativo de este sector en magnitud y calidad en relación con el conjunto de la actividad productiva, en la cual, además, se requieren modificaciones de significación en la relación entre los grandes agregados: industria-energía-agricultura. Es decir, la reflexión sobre la reestructuración del sector automotor en el caso de América Latina combina las características de un cambio dentro de un sector, con una modificación en la estructura productiva en la cual este sector ha desempeñado una función de liderazgo.

En el caso de los países avanzados, esta reestructuración del sector automotor se da en un marco con características diferentes a las que existen en América Latina: precio de los automóviles significativamente más bajo, consumo masivo, precio más elevado de los combustibles, infraestructura ya construida en su mayor parte y percepción de tarifas, peajes e impuestos elevados por su uso. Es decir, en el caso del sector automotor en los países avanzados, el cambio no sólo es de carácter marginal sino que se da a partir de un contexto en el cual las acciones necesarias para lograr una producción y utilización racio-

nal de los automóviles ya han sido adoptadas y se trata de adaptarse a nuevas condiciones en el margen: precio, nuevos fabricantes y saturación del consumo. En este sentido, el contraste con América Latina es también mayor: precios de automóviles elevados, consumo restringido a un sector minoritario de la población, combustible subsidiado, infraestructura sólo parcialmente construida, en muchos casos ya saturada y por la cual no se exige el pago correspondiente a los usuarios principales y una estructura de producción absolutamente irracional, como ya se ha señalado en el capítulo III. En consecuencia, el cambio en el sector automotor, además de tener un carácter estructural porque es parte de una modificación que afecta a diversos sectores y en grado significativo, se realiza en un contexto en que, además del cambio del precio del petróleo, es preciso incorporar el conjunto de distorsiones e irracionalidades que se han ido acumulando en el proceso de industrialización precedente. El liderazgo que ha ejercido este sector en el nuevo patrón previo de industrialización, unido a las consideraciones anteriores, conducen a considerar como primer tema en la reflexión sobre una nueva industrialización, precisamente la necesidad de reconsiderar tanto la función relativa de este sector como su contenido. Se trata de sustraerle la función de liderazgo y, al mismo tiempo, lograr que el costo del funcionamiento del sector en términos de divisas —y también su efecto distorsionador sobre la asignación de recursos para inversiones de infraestructura— se reduzca en grado significativo respecto a lo observado en el pasado. Esto implica actuar tanto sobre la demanda de vehículos, transfiriendo a los usuarios el costo realmente asociado a la utilización de los vehículos, lo que implica reflejar el costo de la infraestructura urbana y el de los combustibles a un nivel que corresponda con el sacrificio social en que se está incurriendo al canalizar recursos a este sector, sobre todo considerando la magnitud de las carencias sociales acumuladas. Desde el punto de vista de la oferta de automóviles, se trata de introducir un grado mínimo de racionalidad en la estructura productiva.

Esto se ha intentado en diversos países de América Latina, en algunos casos sobre la base de medidas estrictamente administrativas que definían el número de empresas y, en otros, con base en la exigencia de un determinado balance de divisas. Hasta la fecha es preciso reconocer que los logros son aún reducidos, ya sea porque la presión de las empresas impide en los hechos reducir el número de plantas, con la aquiescencia de las autoridades, o bien que estos balances de divisas se ven limitados en su efecto "racionalizador" debido a que estas empresas, para compensar el monto de las importaciones, canalizan hacia el exterior rubros de exportación que de todas maneras el país habría generado. Es decir, para efectos de su contabilidad, el balance de divisas aparece favorable, pero desde el punto de vista del país este mayor volumen de exportaciones no hace sino sustituir el que de todas maneras habría logrado generar. Sea como fuere, los países que pueden ejercer una influencia significativa en el ámbito de las divisas son pocos y se trata en general de los de mayor tamaño de mercado,

que pueden inducir a las empresas a desarrollar fabricaciones ya sea de partes componentes o de intercambio de vehículos terminados con plantas ubicadas en otros países. Esto es posible principalmente en aquellos países seleccionados por las empresas para instrumentar la reestructuración a nivel internacional. Específicamente, en el caso de América Latina, se trataría de Brasil y México.

Otro esquema susceptible de ser utilizado para la racionalización de la producción, que además puede ser complementario del referente al balance de divisas, es el que se refiere a la exigencia del cumplimiento de ciertas normas similares a las que se han establecido en los países avanzados en lo referente al uso de combustible (y esto valdría tanto para los vehículos producidos localmente como para aquellos casos en los cuales se opta por la importación). Se restringiría entonces el número de empresas y la circulación de vehículos en el país exclusivamente a aquellos modelos que son funcionales a las carencias energéticas o a los niveles de contaminación que se consideran soportables. Parece de toda justicia que los países de América Latina exijan, por lo menos, normas de ahorro de combustible comparables a las de los países desarrollados, dado el nivel de carencias y el rezago en el resto de los sectores. En algunos países, y fundamentalmente en aquellos en que se aplica un modelo de inspiración neoliberal, se ha optado en los hechos por desmontar la industria automotriz y sustituir la producción local por importaciones. Se trata de reemplazar la producción de vehículos "caros" por la importación de vehículos "baratos", lo cual podría parecer de la más transparente lógica. Sin embargo lo que suele ocurrir —y parece estar ocurriendo— es lo siguiente: al disminuir el precio de los vehículos importados respecto del precio de los vehículos localmente producidos y al existir condiciones políticas para imponer elevadas tasas de interés en el mercado interno, se favorece un flujo significativo de recursos financieros desde el exterior, que permite, entre otros usos, financiar la venta de estos vehículos en plazos mayores que los habituales y que, posiblemente, llegan a superar, para ciertos modelos, la duración física del vehículo. Esto implica que el consumo de automóviles se incrementa rápidamente, tanto debido al precio como a las condiciones de financiamiento. Finalmente, en términos de balance de divisas, es posible que la situación no haya cambiado mucho respecto de la que prevalecía anteriormente, con la diferencia, sin embargo, de que el recargo sobre la infraestructura urbana correspondiente y la importación de combustibles se ha intensificado. Con la agravante no sólo de que ya no se genera parte del empleo que previamente existía, parte del cual se sustituye por las actividades de distribución, sino lo que tal vez sea más grave, que se descarta la posibilidad de utilizar a la industria automotriz como instrumento en el proceso de aprendizaje o de asimilación de la "lógica industrial" al acervo tecnológico local. Es indudable que el desarrollo de este sector en América Latina en los últimos 30 años, con todas las distorsiones y costos que han sido señalados, ha constituido una contribución significativa a la introducción de la normalización, estandarización y

desarrollo de la ingeniería de fabricación. Esta opción de sustituir la "producción irracional" por lo que podría denominarse "importación irracional" no parece resolver el fondo del problema. En efecto, las distorsiones que ha generado este sector se acentúan, con la agravante de que no se recibe la compensación que previamente se lograba con la difusión de conocimientos y capacitación de mano de obra en el sector metalmeccánico.

La naturaleza de la reestructuración del sector automotor dependerá obviamente de la situación prevaleciente en cada caso. Lo que parece posible afirmar, sin embargo, es que esta reestructuración constituye en alguna medida el requisito para iniciar el tránsito hacia una "nueva industrialización". En los países de mayor mercado interno se tratará, fundamentalmente, de una modificación de la estructura productiva, y en los países de menor tamaño tal vez de una racionalización de la importación. Sin embargo, lo que parece fundamental es sustraer la función de liderazgo que este sector ejercía y reducir los costos globales que su expansión implica. En cada caso se logrará por medios y acciones que pueden ser diferentes.

La reestructuración del sector automotor requiere, naturalmente, de un determinado lapso. Es utópico imaginar una reestructuración en el término de uno o dos años y debe más bien pensarse en plazos no menores de cinco años, que pueden alcanzarse perfectamente una década. En efecto, se trata de reemplazar a un sector que ejercía el liderazgo, por varios sectores industriales diferentes y por nuevas relaciones entre los sectores productivos. En primer lugar, un relativo congelamiento en el nivel de la producción automotriz, asociado al proceso de reestructuración de la producción y a una transparencia entre precios y costos sociales de los vehículos automotores, conducirían necesariamente a una expansión de la demanda de los transportes colectivos y esta actividad no puede llevarse a cabo en forma instantánea, máxime si se piensa en medios de transporte colectivo como el subterráneo. En lo que se refiere al precio de los combustibles y de los impuestos y al costo de infraestructura y el uso de ésta, se trata también de medidas cuya influencia, tanto política como económica, desaconsejarían las opciones drásticas. Además, estas medidas deberían desarrollarse en forma paralela a la expansión del transporte colectivo, porque en la medida en que no surgen opciones distintas al automóvil, el recargo drástico de todos estos costos del uso del automóvil implicaría, o bien el equivalente a un impuesto adicional elevado o, alternativamente, el deterioro súbito de la calidad del transporte colectivo. Los efectos políticos dependerán, naturalmente, de la profundidad de la transición y del marco político en que ésta se desarrolla. También la modificación de la estructura productiva de vehículos automotores exige un determinado lapso, porque algunas empresas deberán cerrar sus actividades, otras serán adquiridas por otras empresas y habrá que introducir modificaciones importantes en las líneas de producción. En consecuencia, cuando se plantea la reestructuración del sector líder, se la concibe como un proceso paulatino en el que se compatibilizan los cambios en la estructura productiva automotriz con el desarrollo de

medios alternativos de transporte colectivo y la adecuación de los nuevos precios, con los cuales se reflejará el costo social global asociado al uso del automóvil.

Entre las implicaciones de más largo alcance que podría tener la revaluación de la función del sector automotor en el patrón industrial, se incluiría, además de las posibilidades la fabricación local de equipo de transporte colectivo, a las que se hace referencia en la sección que trata de bienes de capital, la necesidad de reevaluar el papel del transporte ferroviario, particularmente si se concibe una explotación intensiva del potencial hidráulico y esquemas interconectados de electrificación para un conjunto de países. La revalorización del ferrocarril como medio de transporte inter e intraurbano podría tener, además, profundas implicaciones en la distribución espacial de actividades y también en la definición de límites para el crecimiento de ciudades que se desarrollaron, en alguna medida, al amparo de lo que se podría denominar la "flexibilidad caotizante" que proporciona este patrón automotor que, adicionalmente, contribuyó a favorecer actividades de especulación inmobiliaria asociada a los terrenos adyacentes que se iban incorporando con base en el esquema del transporte individual.

En consecuencia, esta reestructuración del sector automotor, esbozada en términos tan esquemáticos, no implica negar la vigencia de este medio de transporte ni la aspiración, que parece haber alcanzado un carácter cósmico, por poseer acceso a este medio de transporte individual. En los países avanzados con frecuencia coexisten el medio de transporte individual y colectivo. Y debido al hecho de que las tarifas, los peajes, el estacionamiento y el combustible reflejan costos reales, los ciudadanos optan por el transporte colectivo en el período de trabajo y limitan el uso de este medio de transporte a las actividades de recreación. Se trata de un "lujo" por el que se opta a título individual, con las consecuencias económicas correspondientes sin comprometer el dinamismo económico y la "calidad de vida" de la sociedad en su conjunto. Se trata, en consecuencia, de racionalizar el uso de este medio de transporte, evitando las distorsiones que su uso indiscriminado y fuertemente subsidiado para un sector muy reducido de la población ha generado en el conjunto del patrón industrial de los países de América Latina.

#### *La complejidad de la tarea: ilustración a través de la industria de bienes de capital*

La articulación de una estrategia industrial en torno a un núcleo endógeno con las características antes descritas plantea, además de los requerimientos de voluntad política de dotarse de objetivos de largo plazo, desafíos en el ámbito técnico que están muy lejos de ser triviales. Se trata de introducir una modificación endógena al patrón de industrialización, lo cual supone alterar comportamientos y afectar intereses ya consolidados.

Para ilustrar la naturaleza de este desafío se formulan a continua-

ción algunas reflexiones respecto de la naturaleza de los obstáculos que es preciso enfrentar para lograr desarrollar una industria de bienes de capital "eficiente".

Por las consideraciones expuestas en los capítulos I y II, no es necesario resaltar la importancia del papel que puede desempeñar este sector ni tampoco las razones de su rezago. Pero es importante destacar que, aun cuando se estima que ciertos subsectores de bienes de capital —por ejemplo, los vinculados a los recursos naturales en los cuales el país dispone de ventaja comparativa, deben ser parte integrante del núcleo endógeno— en ningún caso se considera la expansión de la industria de bienes de capital como una condición suficiente. Tal vez la India, donde coexisten una industria de bienes de capital relativamente desarrollada con una fuerte marginalidad rural y urbana, sea un buen ejemplo para ilustrar esta afirmación. En consecuencia, con la referencia al sector de bienes de capital se busca poner de relieve la naturaleza y complejidad de las decisiones que es preciso adoptar para impulsar una estrategia industrial articulada en torno a un núcleo endógeno. Es probable, por ejemplo, que, en determinada etapa, la tarea de modificar las relaciones industria-agricultura, tenga una gravitación significativamente mayor, pero tarde o temprano será necesario abordar el tema de los bienes de capital, pues constituye un componente necesario del núcleo endógeno. Precisamente porque el tema de bienes de capital es sólo uno de los componentes, aunque desempeña una función primordial de articulación, el análisis de los obstáculos que es preciso vencer en esa área ilustra la magnitud de la tarea asociada al diseño e instrumentación de una concepción como la que se esboza en estas páginas.

El sector de bienes de capital presenta ciertas características específicas que lo distinguen de otros sectores industriales y que exigen que el contenido de un programa de desarrollo que contribuya a expandir eficientemente su producción, tenga que trascender la simple enumeración de proyectos independientes. A continuación se indican estas características específicas que, en conjunto, fundamentan la secuencia y el contenido de un programa de desarrollo para la industria de bienes de capital.

a) Demanda de bienes de capital: articulación en el conjunto del aparato productivo.

Los requerimientos de los bienes de capital están determinados por la expansión de la capacidad productiva de los distintos sectores, incluido el propio sector de bienes de capital. Dado que los plazos requeridos para el establecimiento de las plantas industriales, así como los períodos de construcción de los equipos son relativamente largos, es preciso disponer de una visión a mediano y largo plazo de lo que será la expansión de la actividad económica a nivel de sectores específicos. En el caso del equipo pesado, de gran valor unitario, cuyo tamaño y características técnicas en buena medida definen las plantas industriales de las cuales forman parte (turbinas y generadores eléctricos, turbocompresores, calderas, altos hornos), es preciso disponer no

sólo de cifras agregadas de inversión en los respectivos sectores (sector eléctrico, sector petróleo, sector siderúrgico), sino también conocer los parámetros principales de los proyectos más importantes de aquellos sectores usuarios. En estos equipos grandes de uso específico, es necesario que las proyecciones de demanda se lleven a efecto en estrecha coordinación con los organismos responsables del desarrollo de los sectores usuarios; sólo así se logra la necesaria compenetración técnica y se tiene la posibilidad de evaluar, periódicamente, las implicaciones que sobre el sector de bienes de capital tienen las frecuentes modificaciones que experimentan los programas de inversión de los grandes sectores usuarios. En el plano institucional, esto implica una vinculación entre los grandes usuarios públicos y los proveedores nacionales, esquema obviamente improbable cuando se trata de filiales para las cuales la importación desde los países de origen constituye un elemento importante de su estrategia, particularmente en los períodos de recesión de la economía mundial.

Las características de las inversiones en sectores usuarios de elevada intensidad de capital (generación de energía eléctrica, transporte y distribución de petróleo, petroquímica, siderurgia, minería y cemento), limitan en forma definitiva la posibilidad de utilizar el método tradicional de proyección de otros sectores, que consiste en extrapolar las tendencias del pasado, y hace imprescindible penetrar en el conocimiento específico de los grandes proyectos usuarios.

Para producir el equipo pesado es necesario disponer de instalaciones capaces de desarrollar los procesos básicos de fundición, forja, pailera, maquinado, tratamiento térmico. Y para estimar la demanda de esas actividades es necesario conocer no sólo el número y características técnicas de las turbinas, generadores, camiones fuera de carretera, equipo de movimiento de tierra, motores diesel de gran tamaño, altos hornos, sino que además es preciso descomponer estos equipos en sus partes principales y analizar los requerimientos aproximados de operaciones de fundido, forjado y maquinado. En consecuencia, el desarrollo de una industria de maquinaria y equipo pesado, para lo cual los proyectos de infraestructura mencionados son una condición necesaria, requiere disponer de un conocimiento de los programas de inversión de los principales sectores estratégicos de la actividad económica, de los proyectos específicos que integran esos programas de inversión, de los equipos principales que componen esos proyectos y de los componentes materiales y procesos de fabricación que en cada uno de ellos intervienen. Esto implica, por parte del Estado, una capacidad política y técnica para definir opciones de largo plazo.

b) Oferta de bienes de capital: articulación versus integración con el exterior.

Habiendo identificado las oportunidades específicas de inversión, es preciso pasar a las definiciones respecto a la configuración de la estructura productiva con las cuales se van a generar estas líneas de producción.

Esto adquiere particular relevancia en el caso de aquellos bienes de capital en cuya fabricación intervienen distintos procesos técnicos, que pueden estar localizados en una misma planta o en una estructura horizontal en la cual determinados procesos técnicos se utilizan para la fabricación de distintos equipos, cuyo ensamble final se efectúa en plantas independientes. Esto, que frecuentemente está ausente de la literatura sobre transferencia de tecnología, en la práctica constituye un aspecto decisivo en cuanto a los efectos y la potencialidad del dinamismo tecnológico de las plantas que se configuran. En efecto, una de las particularidades de este sector, para ciertos tipos de bienes de capital, es el hecho de que las plantas tienen un grado elevado de flexibilidad para producir distintos tipos de equipo: no hay una relación biunívoca entre planta y producto. Pero, además, la fabricación de determinados equipos requiere de distintos procesos de fabricación susceptibles o no de integrarse verticalmente en una planta. En consecuencia, las opciones que se adoptan respecto a la configuración de esta estructura productiva, en términos tanto de "canasta" de productos a nivel de la planta como del grado de integración vertical y horizontal de la estructura productiva, parecen constituir un factor determinante en la capacidad de innovación a nivel de las plantas. Desde el punto de vista de la empresa extranjera que provee el mercado nacional a través de la exportación y que se ha visto inducida a establecer actividades productivas, el tipo de configuración que parece más adecuado es aquel que garantiza la mayor autonomía respecto al resto del aparato productivo local y permite una articulación amplia con las plantas establecidas en el país de origen. Esto la induce normalmente a diseñar plantas relativamente integradas en forma vertical, pero al mismo tiempo con un bajo grado de integración nacional, es decir, parte importante de los componentes que se utilizan en la producción de equipo final se importarían, pero aquellos fabricados localmente tenderían a generarse en instalaciones establecidas dentro de la planta. En los países desarrollados la tendencia cada vez más acentuada es hacia la especialización y la horizontalización, es decir, las empresas buscan alcanzar un nivel de excelencia en determinados tipos de maquinaria en los cuales el aporte tecnológico reside fundamentalmente en el diseño, pero para efectos de fabricación buscan una estructura horizontal adquiriendo las partes y componentes en aquellas plantas de su país o del extranjero en las cuales éstas se fabrican en la forma técnicamente más conveniente. Desde el punto de vista de la política gubernamental, existen dos posibilidades claramente diferenciadas. La primera consiste en estimular una concepción de planta industrial coherente con la voluntad del inversionista extranjero, que es el proveedor de la tecnología y cuya generalización suele traducirse en una pulverización de la oferta con elevado grado de integración en planta y bajo contenido nacional. Esta opción, que implica la línea de "menor resistencia", es convergente con la voluntad del proveedor externo y es la que hasta ahora ha predominado en diversos sectores industriales en América Latina. La otra opción, que implica la existencia de un

Estado con voluntad política y competencia administrativa para formular alternativas estratégicas propias, es aquella en que se busca configurar una estructura productiva adecuada a la profundización interna de la fabricación de bienes de capital, pero al mismo tiempo una elevación de la eficiencia por la horizontalización de la producción. La opción tecnológica implícita en ambas configuraciones puede ser decisiva en los resultados que a largo plazo se obtengan con la materialización de la industria de bienes de capital.

Estudios realizados en México permiten concluir que la opción que implica una agrupación de plantas independientes con mayor grado de integración en planta y menor contenido de integración nacional exige menos inversión que la estructura "horizontalizada" y especializada de producción, con menor grado de integración en planta y mayor grado de integración nacional. Sin embargo, se constató que esa diferencia en el monto de inversión se recuperaba en dos años con el ahorro de importaciones, generado por la alternativa de "articulación interna", considerándose adicionalmente que se obtenían ventajas significativas en el ámbito tecnológico en cuanto a potencialidad de desarrollo de capacidades de diseño, mayor eficiencia en la utilización de las instalaciones y en el grado de especialización por procesos productivos, que se traducirían finalmente en menores costos y, por lo tanto, en mayor capacidad de competir internacionalmente.

c) El sector de bienes de capital como portador de progreso técnico.

Una de las especificidades de este sector reside precisamente en el hecho de que uno de los objetivos que se persiguen con su desarrollo es el fortalecimiento del acervo tecnológico nacional.

Siendo este sector portador del progreso técnico, su expansión implica elevar la probabilidad de incorporarse en el proceso de innovación tecnológica que se desarrolla a escala mundial. No es ésta una implicación mecánica; en efecto, *no es cualquier industria de bienes de capital, bajo la responsabilidad de cualquier agente económico, en condiciones de fabricación de bienes de cualquier naturaleza, y con un grado precario de participación local en el diseño, que contribuirá al fortalecimiento de la capacidad tecnológica nacional. No cualquier modalidad del desarrollo de la industria de bienes de capital permite alcanzar el objetivo de desarrollo tecnológico local.* Sin embargo, lo que parece evidente es que la ausencia del sector de bienes de capital hace extremadamente poco probable el fortalecimiento tecnológico del país. Es decir, el desarrollo, bajo determinadas modalidades, de la industria de bienes de capital parece constituir una condición necesaria, pero no suficiente, del fortalecimiento tecnológico interno. El conjunto de decisiones específicas que en las distintas instancias del proceso de planificación es preciso adoptar respecto a la variable tecnológica, constituyen los factores que determinan el que la resultante final de este proceso sea o no convergente con el objetivo perseguido.

Dentro de las subramas seleccionadas hay líneas de producción cuyas tendencias están en una fase semi-experimental y probablemente alcanzarán un ritmo acelerado de innovación en el futuro, pero en las

cuales el riesgo de fracaso no es despreciable.

Otro conjunto de líneas de producción está en la fase de maduración tecnológica, con un relativamente rápido proceso de innovación técnica de crecimiento y diversificación de la producción; se trata en este caso de rubros en que la competencia es intensa y en que el atractivo reside precisamente en el elevado dinamismo.

Una tercera categoría de rubros sería aquella en la cual la tecnología alcanzó la fase estable y final del ciclo tecnológico, en que el ritmo de innovación se ha debilitado, en que probablemente la competencia a nivel internacional se intensifica por el acceso libre a tecnologías ya establecidas y excesos de capacidades instaladas y en que el riesgo de sustitución futura por nuevos productos en proceso de gestación puede ser importante.

Para ilustrar la naturaleza de este problema, a continuación se transcriben algunos párrafos que permiten caracterizar, en el caso de las máquinas-herramienta las tendencias tecnológicas de algunas subramas que constituyen el tipo de consideración a partir del cual se procede junto a los otros elementos ya descritos, a la selección de los productos a fabricar localmente.

—Los últimos diseños de máquinas-herramienta son con base en módulos. En las máquinas de control numérico se permite un mayor grado de automatización al ir añadiendo módulos, así como el caso contrario para tener máquinas más simples controladas por programas, por levas, o aun sin ningún elemento de control.

—Existe una tendencia a incrementar el uso de pantallas electrónicas para facilitar el trabajo manual y automático.

—Los sistemas de control numérico ya no se utilizarán únicamente para acercar la herramienta a la pieza o viceversa, sino a todo un subsistema de movimientos conjuntos, como el caso de la fabricación electrónica de engranes.

—Los sistemas de "software" se irán simplificando poco a poco, debido a los avances de los microprocesadores que se utilizarán cada día con mayor intensidad para los equipos de control numérico.

—La fabricación de partes de las máquinas se irá realizando cada vez con mayor precisión, lo que permitirá disminuir el tiempo de ensamble en un 25 ó 30 % del tiempo total de manufactura. Esto será también debido al mayor uso de sistemas de manejo de materiales, "robots" industriales (utilizados frecuentemente en trabajos peligrosos para la salud, como pintura), y equipos de ensamble.

Estas tendencias tecnológicas constituyen un elemento de referencia fundamental a tener presente para seleccionar los productos en los cuales conviene desarrollar la producción, así como también para la negociación con los proveedores de la tecnología.

En las recomendaciones que se imparten sobre transferencia de tecnología, la atención se concentra en las "condiciones" en que la tecnología se transfiere y se hacen advertencias respecto de la necesidad de que los países subdesarrollados eviten las cláusulas restrictivas y los costos excesivos. Sin embargo, tanto o más importante que las "con-

diciones de transferencia" es el "contenido o calidad" de la información que se adquiere, que está determinada en buena medida por el esfuerzo de reflexión que el usuario ha efectuado previo al inicio de las negociaciones respecto de sus requerimientos técnicos y de las tecnologías disponibles a nivel internacional.

Este esfuerzo de reflexión previo debería traducirse en la definición, por parte del usuario, de la concepción técnica del proyecto que se desea emprender, lo que no obstante su carácter preliminar, puede servir de base para la negociación con el proveedor externo de la tecnología. Es frecuente en América Latina, aun para proyectos de gran envergadura, que se emprendan negociaciones de tecnología sin haber invertido el tiempo y los recursos necesarios para formular esta concepción preliminar. En esas circunstancias, es el proveedor de la tecnología, frecuentemente interesado en consolidar una relación de subordinación tecnológica y evitar el surgimiento de competidores, quien propicia la concepción técnica del proyecto, que dará posteriormente origen a un contrato de transferencia de tecnología. Ahora bien, es en la fase de concepción técnica del proyecto donde se determina en buena medida el aporte tecnológico en cuanto a ingeniería de diseño, proceso y fabricación que esa actividad aportará al país. Es en esta fase y en la definición del programa de capacitación del personal donde se define el "contenido y calidad" de la tecnología transferida. Es sin duda importante que las "condiciones" en que se efectúa el flujo de información no sean onerosas, pero es fundamental hacer hincapié en que por más favorables que sean las condiciones, no lograrán alterar las deficiencias que pudiesen haber quedado incorporadas en la concepción técnica del proyecto (utilización de diseños, procesos y técnicas de fabricación inadecuadas, sobredimensionamiento de ciertos equipos laterales, definición inadecuada de la canasta de productos, grado de integración en planta y nacional desfavorable, ausencia de infraestructura técnica de apoyo y debilidad del programa de capacitación).

Uno de los factores que determinan la posibilidad de canalizar la demanda de bienes de capital hacia los proveedores nacionales es el grado de desarrollo tecnológico alcanzado por las grandes empresas usuarias, públicas o privadas, en materia de ingeniería básica y de detalle. Particularmente en el caso de los bienes de capital diseñados a pedido y de las instalaciones que incorporan sistemas complejos donde se incluyen diversos tipos de bienes de capital, la capacidad tecnológica del usuario ejerce una influencia decisiva. En la medida en que éste delegue a empresas de ingeniería o fabricación externas la responsabilidad de la concepción técnica de los proyectos, es altamente probable que la participación de los fabricantes locales de bienes de capital se limite a la condición de subcontratistas de las partes y equipos más simples, quedando en el exterior la responsabilidad de la concepción y fabricación de los bienes de capital de mayor significación.

En consecuencia, el desarrollo del nivel tecnológico de las grandes

empresas usuarias constituye un factor decisivo en la potencialidad de desarrollo de la industria nacional de bienes de capital.

Lo anterior confirma la apreciación formulada inicialmente, en el sentido de que el desarrollo de la industria de bienes de capital debe ser abordado con base en un conjunto integrado de acciones capaces de actuar sobre el sistema complejo de decisiones en que participan productores nacionales y extranjeros, usuarios públicos y privados, firmas de ingeniería, intermediarios financieros y comerciales, además del conjunto de la infraestructura tecnológica de apoyo.

Ahora bien, la modificación del funcionamiento interno de este sistema, en que la variable tecnológica desempeña un papel significativo, implica necesariamente alterar en grado significativo el patrón de industrialización en que están insertos estos agentes económicos y las relaciones a través de las cuales ellos se vinculan. Este problema político resulta inseparable del contenido de la alianza social portadora de la propuesta para una nueva industrialización.

En varios capítulos anteriores se subrayó la importancia que adquiere la opción de especialización en este sector. Se mostró que esa es la tendencia que prevalece inclusive en los países más avanzados. En este sentido, la especialización que adopten los distintos países estará determinada por el grado de desarrollo que ya ha alcanzado la industria, el tamaño del mercado interno y las especialidades asociadas tanto a los recursos naturales con que cuenta el país como a los desarrollos o tradiciones adquiridos en determinados rubros. Sin pretender proporcionar un criterio de validez general, es posible esbozar algunas consideraciones que, combinadas con la especificidad de los casos en cuestión, pueden tal vez contribuir al debate sobre las opciones de especialización en este sector. Se puede sostener que el desarrollo de una cierta capacidad de fabricación de equipos asociados a los rubros de exportación del país—sean éstos petróleo, carne, azúcar o café— parece constituir un aspecto relevante desde el punto de vista de adquirir un grado relativo de autonomía en el proceso de inversión de estos sectores que generan una proporción elevada de las divisas de que dispone el país. Adicionalmente, iniciar el desarrollo de la fabricación de los equipos utilizados por los rubros de exportación constituye una aproximación importante para elevar el nivel del mantenimiento y reparación del equipo disponible y, además, puede ayudar a elevar el poder de negociación en el proceso de adquisición de nuevos equipos y técnicas y facilita el desarrollo de la capacidad interna para adaptar los equipos que deban continuar importándose a la peculiaridad del cuadro local. Cuando surgen especificidades en las propiedades físicas o en la localización de los rubros de que se trate, puede estimular el desarrollo de la capacidad para concebir nuevos equipos para el nuevo proceso o nuevas técnicas adecuadas a las condiciones de que se trate. En suma, el desarrollo de una línea de fabricación de equipos adscrita o asociada a los rubros principales de exportación puede contribuir al objetivo de industrializar los recursos naturales de América Latina. Esta línea de especialización industrial tendría el

atractivo adicional de que podría ser compartida por el conjunto de países que poseen ese recurso natural principal de exportación, lo que podría conducir a favorecer esquemas de cooperación y especialización en el ámbito regional o subregional.

Otra línea que puede ser interesante considerar en el esquema eventual de especialización es la que se refiere a la mecanización y procesamiento de los productos agrícolas, sean o no rubros importantes de exportación. Aunque a corto plazo esto pueda sugerir que se estaría cuestionando el objetivo de empleo, es preciso asumir, cada vez con mayor realismo, el hecho básico de que a medida que se difunde el proceso educativo y que se desarrollan los esquemas de comunicación, la posibilidad de retener en el campo a una proporción elevada de la población parece acercarse cada vez más a un acto de voluntarismo infundado y no sólo por consideraciones respecto a precios relativos o tenencia de la tierra, sino fundamentalmente debido al hecho de que la intensidad del trabajo agrícola es incomparablemente mayor y por consiguiente menos atractiva que aquellas que en términos imaginarios o reales se perciben como características del ámbito urbano. En términos generales, la "calidad de vida" urbana aparece más seductora que la que ofrece la agricultura. Parecería razonable adoptar la hipótesis de que, independientemente de la necesidad de modificar la relación industria-agricultura, tema que se discute más adelante, lo que parece constituir una tendencia difícil de evitar es el desplazamiento de los trabajadores del campo a los medios urbanos. Es evidente que no es indiferente que este éxodo sea hacia las grandes ciudades, ya saturadas, o que favorezca el surgimiento de polos regionales. Sin embargo, lo que es importante destacar es el hecho de que el vaciamiento relativo de la agricultura puede ser considerado como una tendencia asintótica. Mientras más rápida sea la satisfacción de necesidades educacionales, salud, comunicaciones, en los medios urbanos, mayor será tal vez la fuerza de atracción, y mientras mejores sean las condiciones que se otorguen al trabajo campesino se podrá neutralizar parcialmente esta tendencia. Pero puede suponerse que la próxima generación, en la medida en que cuente con acceso a la educación, estará, en una proporción elevada, presionando por desplazarse a actividades que, además de ofrecer condiciones de trabajo menos duras, permitan trasladar la frontera de las inquietudes y potencialidades abiertas por este acceso inicial al proceso educativo. Dado que existen determinados cultivos, de los cuales los países desarrollados carecen y por consiguiente no estarían en condiciones de desarrollar ni la maquinaria ni las técnicas adecuadas y que aun en aquéllos en que disponen de cultivos similares, la capacidad de innovar en las técnicas de cultivo y en el desarrollo de subproductos está vinculada a la competencia local para el diseño y fabricación de equipos, parece deseable otorgar una prioridad elevada a esta línea de especialización. Esto conducirá necesariamente al desarrollo de todo el esquema de capacitación, mantenimiento y reparación de esta maquinaria, que

con grados diferentes de intensidad, inexorablemente se difundirá al conjunto de la actividad agrícola.

Un tercer rubro que parece adquirir importancia, independientemente inclusive del tamaño del país o del grado de desarrollo ya alcanzado por la industria de fabricación de equipamiento, es el desarrollo de una capacidad técnica en los procesos básicos de fabricación de maquinarias: fundición, forja, maquinado y tratamiento térmico. El tamaño de estos talleres, el tamaño de las piezas a ser procesadas y la dimensión y tipo de los equipos a ser producidos en aquéllos, dependerá, evidentemente, del tamaño del mercado interno del país en cuestión, pero la necesidad de disponer en cada país de una capacidad en estos procesos que otorgan un grado elevado de flexibilidad, ya sea para fabricar equipos o piezas de repuestos o, dependiendo del tamaño de los mismos, llegar a la fabricación de maquinaria de gran tamaño, parece ser un área en la cual, cualquiera que sea el esquema de especialización que se adopte, requiere disponer de esta infraestructura básica de la industria metalmecánica. Hasta ahora parte de estos procesos básicos se han desarrollado fundamentalmente vinculados a la industria automotriz, con las especificidades correspondientes. Es decir, en la mayor parte de los países, aun en los de tamaño mediano y pequeño, existen talleres que cumplen algunas de estas funciones o varias de ellas simultáneamente. De lo que se trataría sería de avanzar en una dirección que diera mayor flexibilidad, sistematización y, en algunos casos, descentralización regional a esta infraestructura.

El cuarto rubro que parece posible considerar, independientemente inclusive de los tamaños y grado de desarrollo de la industria, es el de la fabricación y ensamble de equipo de transporte, tanto para pasajeros como para carga. Esta es un área en la cual, a medida que se avanza en el proceso de industrialización y en el grado de procesamiento y mecanización agrícola, los requerimientos son crecientes. No obstante que las plantas óptimas en términos de cada rubro de producción pueden parecer elevadas para muchos países, la experiencia muestra que en materia de ensamble de equipo de transporte (excluido el automotor), el grado de flexibilidad en cuanto a escala parecería relativamente elevado. Este rubro constituye además un centro de capacitación para toda la amplia familia de equipos móviles que incluye alguna maquinaria y equipo agrícola, equipo de movimiento de tierra y el propio equipo de transporte. El núcleo de equipo de transporte, que en determinados países llegara a la fabricación integral, inclusive con diseño propio y en otros simplemente a talleres de ensamblado, parece constituir un área de concentración importante para el desarrollo de bienes de capital, independientemente de las líneas de especialización que sean más adecuadas en cada país.

#### *Las relaciones industria-agricultura*

Se destacaba en el capítulo III cómo la especificidad del patrón industrial adoptado en América Latina había ejercido una influencia dis-

torsionadora en las relaciones con el sector agrícola, erosionando en grado significativo el peso relativo, tanto político como económico, del sector de productores de alimentos para el mercado interno. Esta asimetría entre el sector industrial y esos agricultores habría conducido a un deterioro progresivo de la balanza comercial del sector agrícola, además de contribuir a estimular presiones inflacionarias asociadas a las carencias internas de alimentos, compensadas con la expansión de las importaciones, sujetas a tendencias cíclicas en los precios y, en términos más generales, a una progresiva tendencia a la concentración de la producción exportable de alimentos básicos en un grupo reducido de países.

La necesidad de actuar sobre esta relación industria-agricultura conduce entonces, en primer término, a reconsiderar la posición relativa de los productores locales de alimentos. Es evidente que la producción de alimentos responde, en primer lugar, a un imperativo ético, que no requiere de comentarios adicionales. Pero además, en el plano estrictamente político, aparece cada vez más claro que formular la aspiración de democratizar y descentralizar un país, en circunstancias en que un porcentaje apreciable de la población padece de hambre, resulta improbable. Cuando cerca del 30 % de la población del país está sometida a carencias alimenticias, los regímenes autoritarios, que impiden que este sector de la población sacrificado por el progreso se rebelde frente a las autoridades urbanas, resultan estrictamente funcionales. Por consiguiente, desde un punto de vista exclusivamente político, el desarrollo en grado significativo de la producción de alimentos constituye, en buena medida, una condición necesaria para dar vigencia a las fórmulas de descentralización política y económica, las que, como se ha señalado anteriormente, constituyen un ingrediente esencial para desencadenar el proceso de creatividad. Es evidente que las carencias alimenticias no constituyen la única causal del autoritarismo ni tampoco que la solución del problema alimentario excluya el riesgo de totalitarismo. Lo que se cuestiona es la compatibilidad de la penuria alimentaria con la descentralización política.

Se ha mostrado cómo en el plano estrictamente económico, la expansión de la producción de alimentos para el mercado interno constituiría una fuente importante de holgura para la restricción externa, que a su vez es determinante en las potencialidades de crecimiento. Por consiguiente, tanto desde el punto de vista de viabilizar el crecimiento en forma directa y a través de la holgura de la balanza de pagos como de su contribución a la creatividad, a través de permitir un grado adecuado de descentralización política y económica, la expansión de la producción de alimentos adquiere particular relevancia.

Podría pensarse, y así se plantea en la concepción neoliberal, que los alimentos que el país no produce fuesen adquiridos con las divisas generadas en aquellos productos en que el país dispone de una "ventaja comparativa estática", es decir, con las exportaciones de algunos recursos naturales. Además de la enorme vulnerabilidad externa que esto implica, y que ha sido una de las consideraciones que ha impulsa-

do a buena parte de los países desarrollados a subsidiar la producción local de alimentos, favoreciendo simultáneamente una elevación drástica de la productividad que permita absorber ese subsidio, en el plano estrictamente económico, la tendencia al alza de los precios de los cereales, asociada a la concentración creciente en un número reducido de productores, conduciría muy probablemente a una intensificación de la restricción externa y, por consiguiente, a reducir las perspectivas de crecimiento.<sup>7</sup> En la medida en que el concepto de eficiencia propuesto por la concepción neoliberal no pone de relieve el objetivo de crecimiento, esta restricción no parece grave. Distinta es la situación cuando se adopta una concepción de eficiencia que atribuye gran peso al criterio de crecimiento por sus méritos intrínsecos y por su contribución potencial al proceso de creatividad, el cual a su vez debe retroalimentar la perspectiva dinámica.

Resolver el problema de la seguridad alimentaria vía importaciones, aun suponiendo que se dispone de los volúmenes agregados requeridos para satisfacer las necesidades alimentarias básicas, implica lograr que los sectores más necesitados, los campesinos de las zonas alejadas, tengan acceso a dichos bienes; en las estrategias de autosuficiencia alimentaria basadas en el fortalecimiento y modernización del segmento campesino de la agricultura, las medidas destinadas a asegurar la seguridad alimentaria son coincidentes con aquellas necesarias para elevar el ingreso y el consumo de los sectores más afectados por los problemas alimentarios.

Ahora bien, asumir el criterio de que es importante expandir la producción de alimentos aun cuando en el corto plazo pueda significar costos mayores que los que se pagarían en el mercado internacional, implica la necesidad de concentrar la atención en las vías necesarias para lograr una elevación de la eficiencia en la producción interna de alimentos y esto conduce al tema de la relación técnica entre la industria y la agricultura.

La experiencia internacional confirma que la elevación significativa de la productividad en el sector agrícola se obtiene fundamentalmente sobre la base de la introducción de la "lógica industrial" en las esferas de producción, transformación, distribución y comercialización de los productos agrícolas. Ahora bien, esta modernización de la agricultura sobre la base de penetración de las técnicas y la organización industrial en el agro, ha estado asociada predominantemente a la presencia de las ET en la agricultura latinoamericana. Diversos estudios han destacado las consecuencias negativas que esta acción, asimétrica en términos de poder y selectiva en cuanto a los rubros, ha tenido en América Latina. Esto ha conducido, con alguna frecuencia, a identificar las vinculaciones técnicas entre la industria y la agricultura con las consecuencias desfavorables que se han generado, tanto en el plano político como económico (disminución de la ponderación de la

<sup>7</sup> El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) constituye una ilustración, tal vez única en América Latina, de un programa alimentario concreto, articulado en torno al concepto de autosuficiencia alimentaria.

producción de alimentos básicos en el conjunto de la agricultura y distribución inequitativa de los ingresos generados por la articulación ET-Campesinos), como resultado de esta incursión industrial en el agro, liderada por las ET.

Esta experiencia, que tiene algo de traumática, puede conducir a otorgar un carácter "intrínsecamente perverso" a la presencia y articulación de la industria con la agricultura. La consecuencia normativa sería entonces la de preservar la "pureza" y el presunto carácter "bucólico" de la vida campesina. Todo indica, sin embargo, que por esa vía no sólo se consolidan las precarias condiciones de vida en el campo, que en el mejor de los casos se sustituyen por la marginalidad urbana, sino que además se proporciona una base objetiva de sustentación al autoritarismo político.

Avanzar en una dirección diferente implica introducir la necesaria distinción entre: i) las relaciones de poder entre el polo industrial y el agrícola; ii) las relaciones técnicas entre ambos polos, y iii) las vinculaciones económicas, todas ellas condicionadas además por la especificidad de los rubros en cuestión.

Concentrando siempre la atención en la producción de alimentos para el mercado interno, se parte de la premisa de que los beneficios de la penetración de la "lógica industrial" en la agricultura son directamente proporcionales a la fuerza política con que cuenten los campesinos. Esta fuerza se relaciona, en general, con el proceso histórico en que se ha gestado esa formación social pero, en particular, entre muchos otros factores, con la tenencia de la tierra y con la gravitación y liderazgo que los sectores industriales nacionales ejercen en la conducción del proceso económico. Un liderazgo mercantil-transnacional, ligado a una estructura concentrada de la propiedad agrícola, debería conducir, como lo muestra la experiencia de la mayor parte de los países de América Latina, necesariamente a reducir a su mínima expresión la gravitación política de los campesinos que producen alimentos para el mercado interno. En esas condiciones, la penetración industrial en el agro se vinculará muy probablemente, a los rubros de exportación y a los bienes alimenticios de mayor sofisticación.

La importancia de la gravitación y autonomía relativa de los campesinos para lograr que la articulación industria-agricultura sea benéfica para ambos polos se apoya en la idea de que, en primer lugar, la asimilación y enriquecimiento de los criterios, técnicas y organización industrial por parte de los campesinos están condicionados por el hecho de que constituyen un sujeto activo de ese proceso de modernización.<sup>8</sup> Sólo así se conseguirá sintetizar la experiencia acumulada previamente junto a los nuevos conocimientos adquiridos. Los resultados de la nueva práctica deben poder superar no sólo los de la práctica precedente sino también los que resultarían de aplicar, mecánicamente, criterios técnicos forjados, presumiblemente, en condiciones diferentes. En la medida en que la modernización es el resultado de una

<sup>8</sup> Schejtman (1982); Da Silva (1981); Pouliquen (1981).

opción de la organización campesina se podrá lograr esa síntesis creadora. Si se trata de una imposición autoritaria o, inclusive, si la única motivación es lograr una elevación en los ingresos pecuniarios a cambio de someter la fuerza de trabajo a un esquema organizativo ajeno y lejano, se podrán lograr, circunstancialmente, elevaciones en la productividad, pero no incorporación al proceso creativo sólido y permanente, que es la condición para una integración dinámica entre la industria y la agricultura.

La relativa simetría en el ámbito de la gravitación política permite, en segundo lugar, que la distribución de los beneficios económicos conduzca a una compensación que refuerce y consolide la identificación entre la organización campesina, como sujeto, y el proceso de modernización. Sobre esta base puede construirse una relación técnica que, en la fase inicial, se caracterizará por un flujo unidireccional desde la industria hacia la agricultura. Con la asimilación y enriquecimiento que se producirá con la síntesis que se logre entre este flujo de conocimientos y el patrimonio acumulado por los campesinos, se obtendrá no sólo la elevación de la productividad, sino además, la posibilidad de innovar en cuanto a los equipos, la composición química, las técnicas de riego, el tratamiento de los suelos y las posibilidades de subproductos. Se iniciará así la retroalimentación que permitirá realmente orientar la investigación científica respecto de la agricultura y trascender el ámbito limitado de la reproducción de las experiencias que se inspiran o realizan en los países desarrollados.

El desarrollo original de las técnicas y equipos industriales relacionados con la agricultura requieren de la participación directa y la reacción de los usuarios y esto sólo se logra cuando los puentes de vinculación técnica se han construido sobre bases de relativa simetría en los ámbitos del poder y, en consecuencia, de la distribución de los beneficios económicos.

La experiencia internacional muestra que la competitividad a largo plazo en los mercados internacionales está determinada, en el ámbito de los recursos naturales, por el grado de excelencia relativa alcanzado en las actividades industriales colaterales, "hacia atrás" y "hacia adelante".

La superación de esta subordinación técnica en la fase inicial, unida a la relativa simetría política y a la especificidad de cultivos destinados a la alimentación básica de la población, conducen a configurar un cuadro de relaciones entre la industria y la agricultura radicalmente diferente, no sólo del que existe, sino también del que se generaría si perdura y se generaliza aquella modalidad particular que la experiencia ha demostrado insatisfactoria, que es la penetración de la industria en la agricultura teniendo como portador privilegiado a las ET. El hecho de que la atención se haya concentrado en la producción de alimentos para el mercado interno no excluye la importancia que esta relación entre el polo industrial y el polo agrícola puede adquirir en cultivos destinados fundamentalmente a la exportación o en el desarrollo del recurso forestal o pesquero. En estos casos también tendrían vigencia

las consideraciones respecto de la importancia crucial de la simetría de poder entre ambos polos y las referencias a la subordinación técnica que acompaña la fase inicial de interacción entre industria y agricultura.

La vigencia de esta relativa simetría en el ámbito político contribuirá necesariamente a difundir las actividades de educación, comunicación y salud en el plano rural. Sin embargo, como se ha hecho notar anteriormente, es altamente probable que no obstante esta mejoría en las condiciones de vida en el campo, la tendencia a la migración hacia las ciudades, para la generación que emerja del nuevo proceso educativo, tenderá a acentuarse. En esta medida, si no se ha desarrollado paralelamente el ámbito industrial de esta relación, no sólo se agudizarán los problemas de mano de obra rural y desempleo urbano, sino que además se enfrentará el encarecimiento de los productos alimenticios y de las importaciones. En consecuencia, la coexistencia de una aspiración de autosuficiencia en el plano alimentario con la difusión de las formas de vida urbana hacia el campo respaldan, por razones convergentes, la importancia de la industrialización de la agricultura.

Este proceso de industrialización de la agricultura genera, naturalmente, oportunidades de expansión para diversos rubros del sector industrial, además del ya mencionado de maquinaria agrícola y equipo de transporte para este sector. En efecto, surgirán nuevas posibilidades en el ámbito de los sectores farmacéutico, de cosmética y químico, tanto desde el punto de vista de los requerimientos de insecticidas y fertilizantes, como del desarrollo de subproductos de sustancias vegetales. Puede entonces visualizarse cómo esta modificación de las relaciones industria-agricultura, además de su efecto directo sobre la disponibilidad interna de alimentos básicos, contribuye a generar una nueva fuerza de estímulos al propio sector industrial, adicional al incremento de demanda por productos de consumo industrial que se desarrollará en las zonas rurales. Obviamente, lo anterior no implica un desaliento a las actividades agrícolas de exportación que, sobre todo en la fase inicial de esta reconversión industrial, adquirirán particular relevancia para efectos de financiar el costo en divisa del inexorable proceso de aprendizaje que se hará en los sectores antes mencionados.

Puede entonces concluirse que la redefinición de las relaciones industria-agricultura, en los términos descritos, constituye un requisito y componente esencial del "núcleo endógeno de dinamización tecnológica".

#### *Sobre la interfase industria-energía*

En los países avanzados ya se ha iniciado la readecuación del patrón industrial a las nuevas condiciones de "energía cara": elevación de los precios al consumo, disminución del peso y mayor eficiencia en los automóviles, desarrollo de la carboquímica por parte de las em-

presas petroleras (que poseen el 70 % de los yacimientos de carbón en los Estados Unidos), modernización del ferrocarril, especialmente en el Japón y Europa, elevación de la eficiencia energética de los procesos industriales, tarea en la cual la introducción de los microprocesadores desempeña una función importante, fuertes inversiones en la investigación tecnológica en energía solar, geotermia y biomasa, además de intensificación de los esfuerzos en el área nuclear. Adicionalmente se desarrolla una campaña de concientización vinculada a evitar el derroche energético en los ámbitos residenciales, industriales, comerciales y de transporte y a favorecer una mayor "austeridad energética". Los efectos globales de este conjunto de esfuerzos ya se hacen sentir en términos de la disminución del ritmo de crecimiento de la demanda, llegando inclusive, en algunos países, a una disminución en términos absolutos.

Para los países avanzados se trata de readecuar el patrón industrial a nuevas condiciones energéticas, lo cual a su vez ofrece oportunidades interesantes para la innovación en el sector industrial. Es una readecuación que se retroalimenta y en la cual los países deben afanosamente evitar quedar atrás, porque podría ser fatal para mantener la competitividad en el comercio internacional. Las "ventajas comparativas" suelen modificarse en estas fases de transición tecnológica.

En América Latina, en la perspectiva de la "nueva industrialización", las modificaciones de la interfase industria-energía adquieren connotaciones diferentes de las señaladas en los países avanzados. La necesidad de repensar el patrón industrial obedece a causas más complejas y profundas que el encarecimiento de la energía. Este es un factor que se adiciona, con implicaciones económicas sin duda graves, al tema más general de la búsqueda de funcionalidad del patrón industrial-energético, a las carencias acumuladas y a las potencialidades de la región. En América Latina también hay "derroche y frivolidad energética", pero con el agravante de que está concentrado en una proporción reducida de la población. A una parte importante de la población rural y marginal urbana difícilmente podría imputársele ese pecado. El desafío que esta readecuación plantea al sector industrial encuentra, en los países avanzados, una capacidad tecnológica parcialmente ociosa. En América Latina, la capacidad de respuesta, por la precariedad de la industria de bienes de capital y del esfuerzo innovador organizado, puede ser significativamente más débil.

Mientras que en los países avanzados se habla de readecuar el "paquete tecnológico" utilizado en la agricultura con vistas a reducir su contenido energético, en América Latina una proporción no despreciable de la producción de alimentos básicos para el mercado interno experimenta una carencia casi absoluta de todo soporte tecnológico.

Las consideraciones anteriores muestran que las relaciones industria-energía en la "nueva industrialización" deben considerar los rezagos acumulados en el patrón precedente, incorporar las adecuaciones pertinentes que se desarrollan en los países avanzados y aprovechar este desafío para generar un potencial de respuesta en el sector industrial.

En este último ámbito, es preciso considerar tanto los requerimientos tecnológicos que plantean las precarias modificaciones en la demanda de energía, como las que provienen de la expansión de nuevas fuentes energéticas. En las primeras es preciso distinguir entre distintas categorías de requerimientos energéticos asociados: i) al "estilo de vida": transporte individual *versus* colectivo, uso de materiales sintéticos *versus* naturales, distribución especial de las actividades y residencias, patrón alimentario; ii) a la eficiencia energética asociada al diseño de componentes específicos del "estilo de vida", los que pueden modificarse sin alterar sus características fundamentales: eficiencia energética de las viviendas, los automóviles, los electrodomésticos; iii) la introducción del criterio de "intensidad de uso de energía" en la definición de los materiales, combustibles y materias primas utilizadas en la actividad industrial: ladrillos *versus* cemento en la construcción, carbón vegetal *versus* coke en la industria siderúrgica, alcohol *versus* gasolina en el transporte; iv) la elevación de la eficiencia energética en procesos industriales: cemento, celulosa, azúcar y aluminio.

En América Latina, en mucho mayor medida que en los países avanzados, adquieren relevancia las consideraciones vinculadas al "estilo de vida", porque son las que determinan el grado de funcionalidad a las carencias y potencialidades. Es evidente, sin embargo, que en todos los otros planos existe un amplio campo para la imaginación y creatividad, que podría poner en tensión a la capacidad científica y tecnológica acumulada en universidades e institutos de investigación, que suele ser tan abundante como frecuentemente poco utilizada en países de América Latina. Tanto a nivel nacional como regional pueden generarse esfuerzos convergentes en áreas tan variadas como la arquitectura, diversas ramas de la ingeniería y nutrición, en cada una de las categorías de requerimientos energéticos señaladas.<sup>9</sup>

En lo que se refiere al desarrollo de nuevas fuentes de energía, se abren oportunidades coherentes con la industrialización de la agricultura y la descentralización nacional de la actividad económica. La combinación de sistemas interconectados de generación de electricidad y esquemas descentralizados que utilizan energía solar, minicentrales hidráulicas, biomasa, geotermia y las otras fuentes nuevas y renovables. Un área que probablemente deba merecer una atención especial es la de los recursos hidráulicos, tanto en las minicentrales como en las centrales convencionales. El área de fabricación de bienes de capital para algunas de estas fuentes constituye una oportunidad real tanto para los países más grandes de la región (generación eléctrica, equipo para la extracción y refinación de petróleo) como también para los países pequeños (solar, biomasa).

En algunos países ya se han dado pasos importantes en el área nu-

<sup>9</sup> Iglesias (1981). Actualmente se está realizando en América Latina un esfuerzo interesante para la elaboración del "Plan regional de acción en materia de fuentes nuevas y renovables". Sobre este tema, véanse los trabajos de Sunkel y Gligo incluidos en Sunkel (ed. 1981). Sobre el tema hidroeléctrico, véase Quintana (1979).

clear, pero es evidente que por varias décadas esta opción no existirá para los países pequeños y la mayor parte de los medianos de la región.

El área de prospección de recursos energéticos, donde el rezago que existe en la mayor parte de la región es una expresión coherente de la ausencia del "núcleo endógeno", constituye un tema prioritario para la concepción de eficiencia que inspira estas reflexiones. Los esfuerzos que habrá que realizar, a escala nacional y regional, en materia de hidrocarburos, carbón y recursos hidráulicos, constituyen un desafío importante, pero al mismo tiempo una gran oportunidad para la gestación de esfuerzos regionales y subregionales y para la introducción de técnicas valiosas para toda el área de los recursos naturales. Es esta una actividad que debería poder motivar y poner en tensión el potencial académico de universidades e institutos y llegar a comprometer, por un lado, a la población campesina, que puede además constituir una fuente muy valiosa de información y, por el otro, a los estudiantes técnicos y universitarios de una variada gama de especialidades, los que además de su contribución específica avanzarían en el conocimiento de su país y en el compromiso con sus potencialidades.

En la interfase industria-energía se sintetizan entonces aspectos tan fundamentales como los que se destacaban en la articulación industria-agricultura. La conformación del "núcleo endógeno" debe permitir sintetizar y dar prioridad a las acciones requeridas no sólo dentro del sector industrial, en las ramas pivotes, sino también en los dos ejes estratégicos mencionados (industria-agricultura e industria-energía).

#### *La "nueva industrialización" en los países de tamaño reducido*

En las consideraciones expuestas respecto de estas áreas estratégicas se ha tenido como referencia principal la situación que se plantea en aquellos países en que se trata de readecuar el modelo industrial precedente, en particular en lo que se refiere a los sectores automotor y de bienes de capital. Implícitamente entonces, la reflexión se ha inspirado, en forma preferente, en los países de tamaño medio y grande. Por esta razón, interesa intentar releer estas consideraciones pero fijando ahora la atención en los países de menor tamaño, en los cuales la "nueva industrialización" enfrenta una proporción mayor de población rural, una infraestructura industrial incipiente y una mayor concentración en un número reducido de productos tradicionales de exportación. Con esta perspectiva se esboza a continuación una caracterización de esta "nueva industrialización" en países de mercado interno reducido pero dispuestos a favorecer esquemas de cooperación e integración regional.

La modernización de la agricultura debe constituir un pivote central, tanto desde el punto de vista de la elevación significativa del nivel de vida en el campo como de la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, complementada con la generación de divisas, no sólo en los rubros tradicionales de exportación sino, en grado creciente, en los pro-

ductos lácteos, carnes, frutas y hortalizas y el conjunto de productos procesados derivados de los mismos, incluido el vasto conjunto de productos farmacéuticos, de perfumería e insumos químicos de origen vegetal, que deben poder alcanzar niveles crecientes de complejidad.<sup>10</sup> Esto implica una articulación, en primer lugar, con el conjunto de servicios de apoyo tecnológico a la industrialización de la agricultura,<sup>11</sup> con los distintos rubros de aplicación de la química a la agricultura<sup>12</sup> y con una actividad de importancia cada vez mayor en el sector metalmeccánico en lo referente a la producción de implementos, equipos e instalaciones industriales de procesamiento de productos alimenticios, incluidos los referentes a la utilización de recursos energéticos a partir del biogás.

Los otros dos vectores asociados a la industrialización integral de recursos naturales corresponden a la riqueza forestal y a la riqueza pesquera, en los cuales, además de disponer de los recursos naturales, debería poder aprovecharse plenamente el potencial de los mercados internacionales. En ambos casos, se trataría de avanzar tanto "hacia adelante", productos finales con grados crecientes de elaboración, como "hacia atrás", hasta el sector metalmeccánico de apoyo, incluidas la instalación para reparación y la fabricación de embarcaciones pequeñas.

La especificidad de esta nueva industrialización de los recursos naturales principales de los países pequeños residiría en la convicción, ampliamente reafirmada por la experiencia internacional, de que lo que otorga relevancia y permanencia a la explotación de recursos naturales es, precisamente, la capacidad local de llevar adelante, creativamente, las actividades industriales colaterales. Expresión extrema de esa potencialidad es la de aquellos países que, careciendo de recursos naturales, compiten en los mercados internacionales precisamente por su aporte creativo en las distintas fases de su procesamiento.

El desarrollo del potencial hidroeléctrico, además de sus méritos intrínsecos desde el punto de vista energético, puede constituir un factor de movilización y capacitación importante en lo referente a técnicas y materiales de construcción.<sup>13</sup> Este núcleo, unido a la actividad constructiva residencial y de obras públicas necesarias para reforzar una infraestructura de transporte, vital en la perspectiva de la convergencia regional de esfuerzos, constituye durante un determinado período un factor importante en la generación de empleo regionalmente

<sup>10</sup> Enzimas, esteroides, drogas, aceites esenciales, colorantes, café liofilizado, café soluble, enlatadoras de jugos cítricos, embutidos, alimentos para animales, productos congelados y deshidratados.

<sup>11</sup> Empresas de servicio de mecanización agrícola, planta de semillas, empresas de ingeniería de suelos agrícolas (composición química, agua superficial y de subsuelo), servicio de asistencia técnica de cultivos (riego, fertilizantes, uso de subsuelo, etc.). Empresas e institutos de investigación genética, servicios de preservación animal (porcinos, avícolas y ganado), refrigeración y almacenamiento.

<sup>12</sup> Fertilizantes, pesticidas y utilización de plásticos en la agricultura.

<sup>13</sup> Plantas de cerámica de revestimiento, parquet, sanitarios, puertas y ventanas, tuberías, instalaciones eléctricas, llaves y grifos de agua, ladrillos, cerraduras, estructuras metálicas, tuercas y tornillos, pinturas, muebles de cocina, etcétera.

descentralizado. Sin embargo, el efecto dinamizador de esta actividad es, por definición, temporal, y por consiguiente debe ser valorado como un factor de movilización inicial y de ningún modo como expediente sólido de dinamización.

Los bloques "agroindustrial" y "construcción" se articularían en grado creciente y selectivo con el "metalmeccánico", el cual, además de los componentes ya mencionados (implementos, equipos e instalaciones para la agroindustria, reparación, fabricación de naves pequeñas, estructuras y productos metálicos para construcción), incluiría el ensamblado de ciertos equipos de transporte y la producción y reparación de partes y componentes.<sup>14</sup> Este conjunto conformaría la dimensión "inversionista" de la metalmeccánica, que se complementaría con la de "bienes de consumo duradero" que se producen en esta rama y que se limitarían a los de consumo masivo.<sup>15</sup> La magnitud y relevancia de la metalmeccánica se incrementaría rápidamente en términos de su contribución a la calificación de la mano de obra, la internacionalización de los efectos del proceso inversionista, la sustitución de importaciones y el desarrollo de la capacidad local para la explotación plena de recursos naturales de la región.

Los avances en la metalmeccánica inducirían un desarrollo paralelo de ciertas áreas de la electrónica, que incluirían tanto la incorporada en algunos rubros electrodomésticos de uso masivo como en el ensamblado de equipos de comunicaciones y, posteriormente, los equipos de control y computación vinculados a la modernización de la administración pública y a la automatización de ciertos procesos agroindustriales. En esta rama, los esfuerzos durante la próxima década deberían estar preferentemente concentrados en el área de "software" y no en la de "hardware". Las posibilidades de los países pequeños de América Latina en este sector están claramente vinculadas a la capacitación de personal técnico en las actividades de diseño de sistemas que permitan una utilización lúcida de los equipos importados, así como del ensamble de sistemas informáticos que se adaptan a sus particulares requerimientos. El sistema eléctrico interconectado podría constituir el núcleo central para la actividad de diseño de sistemas, para posteriormente incidir en otras actividades, tales como el transporte y las comunicaciones. La actividad de ensamble debe ser concebida principalmente como mecanismo de aprendizaje y calificación de la mano de obra, más que como fuente de divisas.

En esta estrategia industrial, el "bloque agroindustrial" (incluidos los cultivos tradicionales de la región) cumpliría la función principal de

<sup>14</sup> Fundición de hierro gris y modular, forja liviana, autoclaves para cocción, motores eléctricos, recipientes, plancha delgada, compresores de hasta 100 HP, bombas de agua, bombas de pozo profundo, plantas de carrocería para autobuses y camiones, acoplados de carga, estructuras industriales de acero, plantas reacondicionadoras de motores, talleres de servicio de maquinado, sistemas de transporte de sólidos (correas transportadoras y gusanos), plantas de radiadores, baterías y acumuladores, transformadores de baja tensión, neumáticos, tambores de frenos para vehículos, equipos de refrigeración.

<sup>15</sup> Estufas, refrigeradores, ventiladores, etcétera.

generación de excedente y de poder de compra en el exterior, al menos durante la primera década, además de garantizar la autosuficiencia alimentaria. Los bloques construcción y metalmeccánica internalizarían los efectos de la inversión y elevación del nivel de actividad interna. El bloque metalmeccánico, unido al incipiente sector electrónico, sería la base de la elevación de la productividad a mediano plazo. La transferencia de los excedentes se canalizaría a través del sistema financiero y de comercio exterior, lo que requeriría el establecimiento de modalidades de regulación social de estas actividades que fuesen coherentes con la naturaleza de la alianza social portadora de esta "nueva industrialización".

La plataforma energética que sustentaría esta estrategia incluiría, en primer término, la electricidad de origen hidráulico, la geotermia, la biomasa y los recursos adicionales en el sector de hidrocarburos y carbón. En las áreas rurales, se otorgaría una atención especial a las posibilidades de la biomasa, las minicentrales hidráulicas y la energía solar para usos que requieren bajas temperaturas. En cuanto a los requerimientos del sector transporte, se avanzaría en el análisis de las posibilidades de utilización del alcohol de azúcar como combustible, en el establecimiento de normas para inducir la importación de vehículos eficientes desde el punto de vista energético, y en la estructuración de una red ferroviaria regional. El eje central de la integración energética, en el caso de una agrupación de países pequeños, estaría dado por la interconexión eléctrica, la que se complementaría con un esquema descentralizado de biomasa, minicentrales hidráulicas y energía solar. Deberían explotarse las posibilidades del potencial energético de algunos países de la región en el establecimiento de actividades industriales cuyo rasgo central sea la utilización intensiva de energía.

La trascendencia de este proceso de modernización estará fundamentalmente determinada por la magnitud e intensidad del proceso de capacitación y especialización de la mano de obra. Los países pequeños pueden, aprovechando la experiencia y los errores cometidos anteriormente en América Latina, llevar adelante un esfuerzo innovador significativo. En efecto, pueden y deben hacer un uso intensivo de los medios más modernos de difusión y comunicación de masas con el propósito de favorecer un esquema descentralizado, flexible y funcional de capacitación que, además, tendría una implicación significativa en el ámbito del afianzamiento recíproco de la identidad nacional y de la comunidad regional. Existe un consenso cada vez más amplio respecto a la necesidad de complementar los esquemas de capacitación formal con el entrenamiento en el trabajo y, en este sentido, es preciso buscar en ciertas fases del procesamiento industrial, oportunidades cuya relevancia reside no sólo en la posible generación de divisas sino, fundamentalmente, en su contribución al proceso de aprendizaje tecnológico. No se trata de reproducir o de ampliar el esquema de maquilas, sino de recuperar la potencialidad del entrenamiento en otras actividades internas. El efecto de difusión interna, así como la

distribución de beneficios de tal enfoque, está determinado por la selección de los procesos industriales y, sobre todo, por la injerencia de agentes internos en la concepción de las vinculaciones con las contrapartes internacionales. Es preciso explorar vinculaciones con empresas de tamaño mediano de diferentes países, subrayando como objetivo central las fases de capacitación. En esta perspectiva, es preciso distinguir y combinar situaciones de disponibilidad de mano de obra calificada, susceptible de incorporarse en actividades industriales complejas, "software", con otras actividades, en las cuales el factor relevante sería la abundancia de mano de obra más que su calificación.

Es importante destacar el hecho de que la consolidación de propuestas de este tipo, como expresión de una alianza amplia de sectores sociales, abre posibilidades de colaboración regional que obviamente aparecen restringidas en regímenes políticos excluyentes, que ven con recelo los esfuerzos de colaboración horizontal por su eventual efecto de perturbación social. La inseguridad inherente a los regímenes autoritarios conduce a mirar con desconfianza aquellas iniciativas de cooperación internacional que abren oportunidades de contacto e intercambio entre los sectores sociales subordinados, aun cuando entre ellos se incluyan a los núcleos empresariales nacionales. La legitimidad de nuevos regímenes políticos latinoamericanos, unida a la voluntad de desarrollo de sus potencialidades humanas y naturales, permitirá llevar adelante programas de cooperación en ámbitos tales como la salud, la educación, la infraestructura de transporte y comunicaciones, la plataforma energética, la comercialización internacional y el desarrollo de una actividad coordinada en el ámbito de la investigación científica y tecnológica aplicada.

De estas consideraciones emerge la visión de países que se modernizan principalmente sobre la base de los esfuerzos nacionales complementados con la cooperación regional; que avanzan en la industrialización del campo con esquemas funcionales a su potencial energético y de recursos naturales; que buscan la descentralización regional y productiva, en el ámbito de una concepción estratégica común que incluye como criterio esencial el desarrollo del potencial creativo de su población. En esto se apoya, simultáneamente, en aquella capacitación que emana de la industrialización y la que es posible inducir con la utilización de las técnicas más avanzadas y modernas de información y comunicación de masas.

#### 4. Planificación y mercado

La institucionalidad en que podría apoyarse esta "nueva industrialización" es un tema cuya complejidad trasciende el alcance de estas reflexiones. Es tal vez una de las dimensiones en que la especificidad de cada país, con sus tradiciones políticas, hábitos administrativos y modalidad de relaciones interpersonales e interinstitucionales, adquiere mayor relevancia. Es por esto que a continuación se concentra la

atención exclusivamente en dos aspectos, respecto a los cuales se formulan algunos criterios generales que buscan ilustrar el sentido de la concepción de eficiencia anteriormente descrito: la relación planificación mercado<sup>16</sup> y el papel que se asigna a las relaciones entre la gran empresa y la pequeña y mediana (PME).

Las economías regidas por la lógica del mercado utilizan la planificación como un esquema técnico subordinado a las direcciones que impone el mercado. Esta planificación, inserta y subordinada a la lógica del mercado, constituye, en la práctica, un mecanismo de legitimación de la política gubernamental destinada a presentar una visión tranquilizadora y optimista del futuro. Desempeña, con frecuencia, la función de un gran estudio de mercado que facilita la coherencia de las decisiones de los grupos privados dominantes con la consecuencia adicional de facilitar la presentación de los requerimientos de asistencia técnica y financiera por parte del gobierno a las instituciones y agencias internacionales.

En la concepción propuesta, la planificación desempeña un papel diferente. Coexisten planificación y mercado, pero la planificación supera la condición de elemento subordinado: el mercado se articula y orienta a partir de las definiciones generales que emanan del esquema de planificación.

La planificación adquiere relevancia en la medida en que la economía se organiza a partir de las necesidades reales y de las potencialidades de que el país dispone. Es a partir del interés general, que se expresa en objetivos de mediano y largo plazo, que se definen las orientaciones para la acción descentralizada de corto plazo. La planificación, que asume las opciones democráticamente elegidas, se ocupa específicamente de:

—Definir las orientaciones fundamentales respecto a los programas de inversión en los sectores estratégicos, limitando, en esa área, la influencia de las indicaciones que emanan de la interacción entre una demanda monetaria socialmente concentrada y una oferta que hace uso parcial de los recursos y que opera con criterios de corto plazo.

—En las áreas examinadas en la sección anterior, cabría un papel orientador al esquema de planificación: i) los alimentos básicos para consumo interno; ii) el sector energético; iii) en el sector transporte y las opciones transporte privado-colectivo y transporte rodoviario-ferroviario, y iv) en la definición de las opciones de especialización en el sector de bienes de capital.

—Definir las condiciones de equilibrio macroeconómico en las cuales está inserta la acción del mercado y establecer los canales a través de los cuales se logra la articulación y coherencia entre el ámbito de la economía sujeta a la planificación y aquel que se rige por las señales del mercado. En este sentido, los mecanismos de regulación financie-

<sup>16</sup> Sobre el grado de descentralización en la planificación de los países socialistas, véanse Lavigne (s/f), Bernard (1977), Pierre y Prairie (1976), Kolm (1977), Lange (1976), Csikos-Nagy (1979), Nyers y Tardos (1978), Kornai (1959).

ra, que deberían formar parte, bajo modalidades específicas en cada país, del área planificada, desempeñan un papel esencial.

—Establecer los instrumentos y criterios apropiados para la regulación del mercado y de su articulación con el área planificada. En este sentido, la distinción de las áreas estratégicas discutidas en la sección anterior adquiere relevancia para la organización del sistema de planificación.

Este esquema, en el cual la lógica del mercado aparece inserta y articulada con el esquema de planificación, reserva un papel importante al mercado, ya que constituye el mecanismo a través del cual fluye información en el conjunto del cuerpo social, se adoptan las decisiones descentralizadas y sirve de indicador fundamental de las situaciones de tensión o desajuste de corto plazo entre necesidades y potencialidades.

El mercado ve debilitada su condición de mecanismo fundamental de asignación de recursos en las áreas estratégicas, pero retiene su condición de indicador de resultados a nivel de la economía descentralizada, donde opera un sector de grandes empresas y preferentemente la PME.<sup>17</sup> La planificación, por su parte, asume el liderazgo en lo que se refiere a la asignación de recursos en las áreas estratégicas, pero está liberada de la tarea de normar la enorme complejidad de decisiones que no afectan los objetivos sociales estratégicos, donde se requiere información detallada y donde la voluntad de una multiplicidad de agentes económicos constituye el rasgo fundamental. Este criterio se aplica, también, a las PME que actúan en las áreas estratégicas de alimentos y bienes de capital.

En este contexto se plantea la necesidad de establecer los incentivos de mercado necesarios para el desarrollo de la PME con base en tasas de ganancia privadas que expresen las tasas sociales de retorno de mediano y largo plazo que de dicho sector se esperan, dada su importancia en el conjunto del modelo. Esto significa que la intervención del Estado, a través de la planificación, debe contribuir a que los criterios de eficiencia en el uso de recursos (que gobiernan la selección tecnológica) y que no son necesariamente idénticos en todos los sectores del modelo, se expresen como indicadores de mercado allí donde se espera participación de la iniciativa privada en la selección tecnológica y en la producción.

Aun cuando tanto en los países avanzados como en los subdesarrollados las PME tienen su peso significativo en la economía,<sup>18</sup> sólo en los primeros su crecimiento y consolidación ha sido orgánico y selectivo. Orgánico, pues las PME se encuentran articuladas como proveedoras de partes y piezas o de productos de alta tecnología a la gran

<sup>17</sup> Particularmente en los países de reducidos mercados internos.

<sup>18</sup> En los Estados Unidos, el 96 % de los establecimientos industriales pertenece a la PME (menos de 250 operarios), absorbe el 43 % del empleo y genera el 37 % del valor agregado industrial. En el Japón, el 99 % de las empresas pertenece a esta categoría, ocupa cerca del 70 % de la mano de obra y genera más de la mitad de la producción. En la Comunidad Económica Europea, cerca de la mitad de los trabajadores labora en unidades de menos de 200 empleados.

empresa que ha estimulado su desarrollo, y selectivo, porque sólo lo gran mantenerse las que consiguen el tipo de articulación mencionada o las proveedoras de bienes y servicios finales, o sea las que operan en planos donde no hay ventajas de producción a escala. Desaparecen, en cambio, las que pretenden competir con la gran empresa en su ámbito. Es el caso, por ejemplo, de varias de las empresas líderes en sectores de punta: microelectrónica e ingeniería genética, etc. Por contraste, el crecimiento de las PME en los países subdesarrollados ha sido, en general, inorgánico y aleatorio, pues tanto las empresas privadas como las públicas que, con frecuencia, se establecieron desde el inicio como plantas de escala significativa, trasladaron hacia los insumos importados una gran parte del efecto articulador o integrador que, de otro modo, se habría conseguido.

En el modelo propuesto se destaca la importancia del desarrollo selectivo e integrado de la PME no sólo porque está comprobado que estas empresas pueden alcanzar altos niveles de competitividad internacional<sup>19</sup> sino porque, además, en determinados sectores, tienden a generar más empleo y mayor valor agregado por unidad de inversión en activos fijos que la gran empresa.

El apoyo a la PME debe incluir tres dimensiones estrictamente complementarias entre sí: la del poder de compra, proveniente fundamentalmente de la gran empresa de producción o distribución, la del apoyo técnico y la del apoyo financiero.

El apoyo para integrar eficientemente a la PME en torno a un eje central constituido por grandes empresas debe concentrarse en aquellas ramas en las cuales, por el grado de especialización, por la existencia de escalas reducidas de producción, por la ausencia de economías de escala o por la dispersión regional de la demanda, la PME adquiere una relevancia que trasciende la dimensión político-táctica y se convierte en un elemento esencial de una estrategia destinada a satisfacer necesidades, desarrollando, descentralizada y creadoramente, las potencialidades nacionales.

## 5. Sobre las alianzas sociales portadoras de la "nueva industrialización"

La heterogeneidad que se observa en el ámbito de la estructura productiva es un reflejo pálido de la diversidad y acentuada especificidad que caracteriza las formaciones sociales y los regímenes políticos de los países de América Latina. Una reflexión sobre la base social de sustentación de propuestas de industrialización requeriría, en rigor, de una tipología con un número de categorías equivalente al número de países; por lo menos en la medida en que se aspire a trascender el contenido de formulaciones de carácter muy general (como "la propuesta requiere del apoyo de los trabajadores de la ciudad y el campo").

<sup>19</sup> En el Japón, las PME generan el 40 % de las exportaciones; en el Reino Unido y en Francia, más del 50 %

A pesar de las notables similitudes que se observan en los sistemas industriales del Brasil y México (concentración del ingreso, gravitación del sector público, liderazgo de las ET en el sector industrial, estructura sectorial), existen profundos contrastes en las respectivas formaciones sociales y regímenes políticos, asimetría que se reproduce, con intensidad comparable, en los casos de Colombia-Venezuela, Perú-Chile o Nicaragua-Honduras. Esta situación es suficientemente nítida como para concluir que la prudencia y timidez con que aquí se aborda este tema puede ser aún insuficiente.

Los casos del Brasil y México, recurrentemente mencionados en el análisis de las estructuras industriales, ilustran bien la importancia de considerar la especificidad de los procesos históricos que han conducido a gestar las formaciones sociales y los regímenes políticos respectivos. En el caso de México, la dimensión "popular" latente en el régimen político refleja el hecho básico de que el Estado mexicano emerge de una revolución. En el caso del Brasil, en cambio, la exclusión relativa de los actores "populares" ha sido una constante de su desarrollo histórico. La dimensión "nacional" en México se origina en una experiencia histórica traumática, la expresa y, además, se proyecta al futuro con plena vigencia y verosimilitud. En el Brasil, esta dimensión "nacional", que encuentra múltiples y valiosas expresiones en el ámbito cultural y productivo, refleja no sólo un patrimonio histórico común, sino también un acto de voluntarismo que expresa una aspiración de la cúpula dirigente de afirmar su presencia en la escena internacional más que la aprehensión fundada por las acechanzas externas.

Este esquemático, y seguramente discutible contrapunto,<sup>20</sup> sugiere cuán diferentes pueden ser los itinerarios políticos a través de los cuales se podría transitar desde la situación actual hacia la formación de una base social de sustentación para la "nueva industrialización" en los distintos países, independientemente del grado de similitud de las estructuras industriales presentes.

El rasgo central de la "nueva industrialización" es la articulación en torno a un "núcleo endógeno" y esto debe reflejarse diáfano en la base social de sustentación. El centro de gravedad de ésta debe localizarse en movimientos, agrupaciones o partidos capaces de asumir un compromiso estratégico con la dignidad nacional, la superación de las carencias sociales heredadas, el desarrollo de la potencialidad creativa de la población y la soberanía en el uso de sus recursos naturales. La historia muestra que la solidez de los avances que se logran con el esfuerzo interno es significativamente mayor que los que, circunstancialmente, se obtienen a cambio de concesiones en la autonomía.

Al caracterizar la industrialización latinoamericana ha quedado en evidencia, como uno de sus aspectos característicos, la precariedad

<sup>20</sup> Para un contraste muy sugerente entre las visiones que se formulan en México y Brasil sobre las opciones de los respectivos países, véanse Cordera y Tello (1981); Furtado (1968); Furtado (1981); Lessa y Dain (1980).

del liderazgo ejercido por el empresariado industrial nacional, sector social que en los países de capitalismo avanzado desempeñara exitosamente esa función.

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

Esta especificidad de la industrialización latinoamericana tal vez explique el papel destacado que en algunos países de la región ha cumplido en la conducción del modelo industrial la burocracia empresarial pública, tanto civil como militar. Es indiscutible la relevancia del componente civil en casos como los de Brasil y México y del componente militar, como elemento a veces marginal de las instituciones armadas, en la Argentina, el Brasil y el Perú.

Una proporción elevada de las mayores empresas industriales de la región, aun excluyendo los servicios públicos, ha sido formada y administrada por esta burocracia empresarial pública (petróleo, siderurgia, minería, industria naval y petroquímica).

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

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

En aquellos países en que propuestas de este tipo adquieran realidad al superarse regímenes políticamente excluyentes y donde el grado de industrialización previo era incipiente, la base social estará constituida por estas alianzas de amplio espectro social e ideológico que se han generado y probablemente continuarán desarrollándose como respuesta endógena a la arbitrariedad. Las elevadas expresiones de originalidad y creatividad que se han evidenciado en el ámbito político deberían poder reproducirse en el plano de la economía.

El apoyo internacional, en un espectro ideológico similarmente amplio, a estos procesos de transición entre la arbitrariedad y la convivencia civilizada, constituye un factor importante de apoyo a la viabilidad política de estas propuestas.

Aun en los países industrialmente más avanzados de la región, es preciso contrastar el concepto de "centralidad obrera" con las especificidades de una realidad en que los campesinos que producen alimentos básicos deben desempeñar un papel significativo, donde los técnicos y científicos y las actividades de prestación de servicios, no obstante lo anterior, constituyen componentes de creciente gravitación, en que más de la mitad de la población es "joven" y donde la

marginalidad urbana constituye un componente no despreciable de la "modernidad" generada por el modelo industrial precedente. A esto se agregan las especificidades nacionales, que incluyen desde partidos obreros "históricos" hasta instituciones militares y religiosas que se transforman, dividen y rearticulan.

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

## Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. (1979), *Regulación y crisis del capitalismo*, México, Siglo XXI.
- Almeida Guimaraes, E. A. (1980), "A dinâmica de crescimento da indústria de automóveis no Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 10, IPEA, diciembre.
- Altman, O.L. (1961), "Professor Triffin's diagnosis of international liquidity and proposals for expanding the role of the IMF", Washington, IMF Papers.
- Amsden, A.H.A. (1979), "Taiwan's economic history: A case of etatism and a challenge to dependency theory", en *Modern China*, Vol. 5, N° 3.
- Ayza, J.; Fichet, G. y González, N. (s/f.), *Integración económica y sustitución de importaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Baibakov, N. (1980), "La planificación a un nuevo nivel", en *Cuestiones de Economía Planificada*, N° 1, La Habana, Junta Central de Planificación, enero-febrero.
- Bain, J.S. (1972a), "Conditions of entry and the emergence of monopoly".
- Bain, J.S. (1972b), "Theory concerning the conditions of entry in twenty manufacturing industries".
- Bain, J.S. (1972c), "Essays on price theory and industrial organization".
- Baker, T. (ed.) (1976), *Economic Structure and Policy*, University of Cambridge, Cambridge Studies on Applied-Econometrics, Londres, Chapman and Hall.

- Baker, T. (1980), "De-industrialization, North Sea oil and an investment strategy for the United Kingdom", University of Cambridge, julio.
- Balassa, B. (1978), "New face for protectionism", en *World Development Report*, noviembre-diciembre.
- Balassa, B. (1979), "The changing international division of labor in manufactured goods", World Bank Staff Working Paper N° 329, mayo.
- Ball, R. (1981), "Renault takes its hit show on the road", en *Fortune*, 4 de mayo.
- Bank of London (1979), *Report*, septiembre.
- Barros de Castro, A. (1979), *O capitalismo ainda é aquele*, Rio de Janeiro, Forense Universitaria.
- Barros de Castro, A. (1982), "Opções energéticas e dinâmica capitalista" (mimeo).
- Bell, D. (1976), *The Coming of Post Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Nueva York, Basic Books Inc.
- Bengoa, J. y Crispi, J. (1981), "El modelo neoliberal y las transformaciones agrarias: Algunas lecciones de la experiencia chilena", México, CECADE (mimeo).
- Bernard, Y. (1977), *La France vers le socialisme*, Paris, Flammarion.
- Bessaret, J.; Braun, E. y Moseley, R. (1980), "The impact and diffusion of microelectronics in manufacturing industry", en T. Forester (ed), *The Microelectronics Revolution*, Oxford, Basil Blackwell.
- Blumenthal, W.M. (1978), "Steering in crowded waters", en *Foreign Affairs*, junio.
- Bonnelli, R. y Façanha, L.O. (1977), "The capital goods sector in Brazil: Development, problems and perspectives". Documento presentado en el Grupo de Trabajo de la ONUDI sobre el sector de bienes de capital, Viena, octubre.
- Bowen, W. (1979), "Better prospects for our ailing productivity", en *Fortune* ("The US economy in the 80's"), 3 de diciembre.
- Browning, H.L. y Singelmann, J. (s/f), "The emergence of a service society: Demographic and sociological aspects of the sectorial transformation of the labor force in the USA". Informe presentado al US

- Department of Labor, citado en Cardoso (1981).
- Brummer, A. (1981), "Reagan's man criticises Thatcher", en *The Guardian*, 18 de enero.
- Business Latin America* (1979), "Focus on Chile: Free market system appears to be working well", 23 de mayo.
- Business Week* (1978a), "The new debt economy", 16 de octubre.
- Business Week* (1978b), "To a global car", 20 de noviembre.
- Business Week* (1979), "Why it won't be esasy to boost productivity", octubre.
- Business Week* (1981), "The Japanization of an IBM subsidiary", 6 de abril.
- Cardoso, F.H. (1979), "On the characterization of authoritarian regimes in Latin America", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.
- Cardoso, F.H. (1981), "Notas sobre la estructura de clases en las sociedades capitalistas contemporáneas", México, CECADE, marzo.
- Castelo Branco, F.P. (1977), "Sustitución de importaciones de bienes de capital: posibilidades y limitaciones", en *Pesquisa e Planejamento Económico*, abril.
- Castro, F. (1980), "Informe central al II Congreso del Partido Comunista de Cuba", en *Bohemia*, N° 52, La Habana, diciembre.
- CEPAL (1979), "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", ST/CEPAL/Conf.69/L.2, agosto.
- CEPAL (1980), "Estudio económico de América Latina (1979)", Santiago de Chile.
- CEPAL (1981), *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, agosto.
- CEPII (Centre d'études prospectives et d'information international) (1979), "La concurrence industrielle à l'échelle mondiale: mutation et perspectives".
- Chemical Week* (1977), 24 de agosto.
- Chong Hyun Nam (1980), "Trade and industrial policies and the structure of protection in Korea", Korea Development Institute.

- Christopher, W. (1979), "Economics: the role of exports in US foreign policy", en *Department of State Bulletin*, Washington, enero.
- CIDE (1981), *Estados Unidos: Perspectiva latinoamericana*, N° 9, México, CIDE, primer semestre.
- Cohen, B. (1975), *Multinational Firms and Asian Exports*, Yale University Press, New Haven.
- Cohen, R. (1979), "Structural change in international banking and its implications for the US economy". Documento presentado al Comité Económico Mixto del Congreso de los Estados Unidos sobre cambio económico, Columbia University.
- Cohen, R. (1981), "La transformación de las finanzas internacionales en el decenio de los ochenta", en J. Estévez y S. Lichtensztejn (compiladores), *Nueva fase del capital financiero: elementos teóricos y experiencias en América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Cohen, R.B. (1980), "The employment impacts of the international reorganization of operations by US auto producers and their suppliers firms: The sectorial, regional and community dimensions of workers displacements". Documento preparado para el US Department of Labor, mayo.
- Cohen R.B. (1981), "La reorganización internacional de la industria automotriz", en *El Trimestre Económico*, México, abril-junio.
- Collier, D. (ed.) (1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.
- Commerce America* (1978), "President comports: a new hard sell. Companies find foreign markets can be cracked", 4 de marzo.
- Conningham, B. (1979), "Bringing productivity into focus", en *America Federationist*, AFL-CIO, mayo.
- Connor, J.M. y Mueller, W.F. (s/f), "El poder de mercado y la rentabilidad de las corporaciones multinacionales en Brasil y México".
- Cooper, R.N. (1979), "US export policy", en *Department of State Bulletin*, Washington, junio.
- Cordera, R. y Tello, C. (1981), *México: La disputa por la nación; perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI.

- Crips, T.F. y Tarling, R.J. (1973), *Growth in Advanced Capitalism Economies, 1950 - 1970*, Cambridge University Press.
- Csikos-Nagy, B. (1979), "The Hungarian price reform", en *The New Hungarian Quarterly*, XX-76.
- Cuba - Gaceta oficial (1979), N° 16, 4 de junio.
- Cuestiones de la Economía Planificada* (1980), "Resolución del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética y del Consejo de Ministros de la URSS de fecha 12 de julio de 1979, La Habana, Junta Central de Planificación, enero-febrero.
- Curnow, R.C. y Freeman, C. (1978), "Product and process change arising from the microprocessor revolution and some of the economic and social issues", University of Sussex, Sciences Policy Research Unit, mayo.
- Dachse, F. (1979), *Mapa de la extrema pobreza*, Santiago de Chile, Editorial Aconcagua.
- Dahlby, T. (1980), "Industrial Japan: Can the US really guarantee our security in war time?", en *Far Eastern Economic Review*, 5 de diciembre.
- Da Silva, J.G. (1981), *Progreso técnico e relações de trabalho na agricultura*, San Pablo, Hucitec.
- De María y Campos, M. (1980), "La industria farmacéutica en México", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.
- Denison, E.F. (1979), *Explanations of Declining Productivity Growth*, Washington, The Brookings Institute.
- Denison, E.F. (s/f), "The puzzling drop in productivity", en *The Brookings Bulletin*, Vol. XV, N° 2, Washington.
- De Oliveira, F. y Travolo, M.A. (1979), *Transnacionales en América Latina: el complejo automotor en Brasil*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Díaz, A.C. (1970), *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven.
- Domike, A. (1980), "Las corporaciones transnacionales en la industria alimentaria de los países subdesarrollados", en F. Fajnzylber (ed.),

*Industrialización e internacionalización en América Latina*, Vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.

- Duran, H. (1980 a), "La industria en Chile (1970-1979)", Santiago de Chile, CEPAL (mimeo).
- Duran, H. (1980b), "Notas acerca de la industria manufacturera chilena y el modelo aperturista", Santiago de Chile, CEPAL (borrador para discusión).
- Economic Commission for Europe (1974), "Role and place of engineering industries in national and world economies", Nueva York, Naciones Unidas.
- Economic Commission for Europe (1977), "Structure and change in European industry", Nueva York, Naciones Unidas.
- Economic Journal* (1972), "The size of production establishments in manufacturing", Vol. LXXXII, junio.
- The Economist* (1978), 14 de abril.
- The Economist* (1980a), "South Korea general invent merger by decree", 6 de septiembre.
- The Economist* (1980b), "Chile's contrarevolution: a survey", 2 de febrero.
- Eisner, R. (s/f), "Capital formation: here, why and how much? Capital shortage: myth and reality", en *Capital Formation*, Vol. 67, N° 1.
- Ellman, M. (1977), "Report from Holland: the economics of North Sea hydrocarbons", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol I.
- Erber, F.S.; Araujo, J.T.; Alver, S.F.; Reis, L.G. y Redinger, M.L. (s/f), "Absorção e criação de tecnologia na industria de bens de capital", FINEP, Serie Pesquisas.
- Ernst, D. (1981), "Industrial redeployment and international transfer of technology", en *Viertel Jahres Berichte*, N° 3, marzo.
- Estados Unidos - Department of State (1978), "US President statement on export policy", 26 de septiembre.
- Estados Unidos - Department of State (1979), "Foreign economic trends and their implications for the United States: Chile", Washington, marzo.
- Estados Unidos - *Department of State Bulletin* (1978), "US export policy: President's statement", Washington, noviembre.

Estados Unidos - Federal Reserve Bank of New York (1981), "The National Defense Budget and its economic effects".

Estados Unidos - House of Representatives (1979), "Jones Report: Task force report", Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, enero.

Etzioni, A. (1980a), "Re-industrialize, revitalize or what?", en *National Journal*, 25 de octubre.

Etzioni, A. (1980b), "Why US industry needs help?", en *Forbes*, 18 de agosto.

*L'Expansion* (1981), "Pierre Dreyfus: ma politique industrielle", París, 6 de noviembre.

Fajnzylber, F. y Martínez Tarrago, T. (1976), *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección de la industria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Fajnzylber, F. (ed.) (1980), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

*Far Eastern Economic Review* (1980a), "Industrial Japan: guns and butter, a new litany for the 80's", 5 de diciembre.

*Far Eastern Economic Review* (1980b), "Another leap into the 1980's", 5 de diciembre.

Feldstein, M. y Summers, L. (1977), "Is the rate of profit falling?", en *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington.

Fernández-Baca, J., González Vigil, F. y Portocarrero, F. (1979), "El complejo automotor en Perú", México, Centro de Economía Transnacional (mimeo).

French Davis, R. (1979), "Las experiencias cambiarias en Chile (1965-1979)", Santiago de Chile, CIEPLAN, diciembre.

French Davis, R. (s/f), "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1974-1978", Santiago de Chile, CIEPLAN (mimeo).

*Forbes* (1980), Entrevista a A. Harbeger, 31 de marzo.

*Financial Times* (1981), "Mrs. Thatcher: not really a Thatcherite", 13 de marzo.

*Fortune* (1979), "The decade ahead no so bad: we do things wright", octubre.

*Fortune* (1980a), "Chile's new economic takes off", marzo.

*Fortune* (1980b), "Can this car electrify America?", 14 de julio.

*Fortune* (1981), "The Japanese cheap challenge", 23 de marzo.

Francia - Centre D'Etudes et d'information transnationale (1978), "Les économies industrialisées face à la concurrence du Tiers-Monde: le cas de la filière textile", París, agosto.

Francia - Commissariat General du Plan (1980), "L'Europe: les vingt prochaines années", París, enero.

Francia - Presidencia de la Republica (1981), *Stratégie pour deux ans (1982-1983)*. (Proyecto de ley presentado al Parlamento por el Presidente de la República), París, Direction des journeaux officiels, noviembre.

Franklin, W.B. (1979), "The inflationary threat on the productivity front", en *Business Outlook*, 12 de febrero.

Friedman, M. (1956), *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press.

Furtado, C. (1967), *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.

Furtado, C. (1968): *Un projeto para o Brasil*, San Pablo, Paz e Terra.

Furtado, C. (1978): *Creatividade e dependência na civilização industrial*, San Pablo, Paz e Terra.

Furtado, C. (1981): *O Brasil pos-milagre*, San Pablo, Paz e Terra.

Gall, N. (1980): "How the Chicago Boys fought 1000 % inflations", en *Forbes*, 31 de marzo.

Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Gilder, G. (1981): *Wealth and Poverty*, Nueva York, Basic Books Inc.

Gordon, M. (1981): "If Defense spending is on the rise, can inflation be very far behind?", en *National Journal*, 20 de junio.

- Graciarena, J. (1981): "La industrialización como desarrollo: las políticas industrializadoras y los estilos neoliberales", México, CECADE.
- Green, R. (1981): *Estado y banca transnacional en México*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Gregory, G. (1980): "Industries of the future: IBM's strategy: down it goes to number 2?", en *Far Eastern Economic Review*, 5 de diciembre.
- Grier, P. (1981), "A visit with a neocapitalism prophet", en *The Christian Science Monitor*, 4 de febrero.
- The Guardian* (1981), "Why President Reagan looks like repeating Mrs. Thatcher's mistakes?", 1 de febrero.
- Guzzardi, W. (1981), "Don't sell to great Thatcher experiment short", en *Forbes*, 18 de mayo.
- Hak Chung Choo (1975), "Pattern of growth and changes in industrial structure of Korea (1953-1973)", Korea Development Institute, Working Paper 7506.
- Hanson, R. (1981), "Why the western arms exporters are worried by the power of Japan?", en *Financial Times*, 5 de marzo.
- Helleiner, G.K. (1973a), "Manufactured exports from less developed countries and multinational firms", en *Economic Journal*, Vol. 83, Nº 329, Londres.
- Helleiner, G.K. (1973b), "Manufacturing for export, multinational firms and economic development", en *World Development*, Vol. 1, Nº 7, Oxford.
- Helleiner, G.K. (1977a), "Entreprises internationales, exportation de produits manufacturés et emploi dans les pays moins développés", en *L'actualité économique*, abril-junio.
- Helleiner, G.K. (1977b), "Seminar on intrafirm transactions and their impact on trade and development (September)", Sussex, noviembre.
- Helleiner, G.K. (1977c), "World markets and developing countries", University of Toronto, septiembre.
- Helleiner, G.K. (1980), "El papel de las corporaciones multinacionales en el comercio de tecnología de los países menos desarrollados", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.

- Herrera, J.E. y Morales, J. (1980), "La inversión financiera externa en los modelos de desarrollo hacia afuera: el caso Chile (1974-1978)", México, Centro de Economía Transnacional (mimeo).
- Hill, T.P. (1979), "Profits and rate of return", Paris, OCDE.
- Hirschman, A.O. (1968), "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, febrero.
- Hirschman, A.O. (1979), "The turn to authoritarianism in Latin America and the search of its economic determinants", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.
- Hoil Lee (1979), "Industrial redeployment in Korea", septiembre.
- Hughes, H.; Choe, B.J. y Lambertini, A. (1980), "Energy prospects for the developing countries", Madrid, Ministerio de Industria y Energía, Simposio Internacional sobre la política industrial en la década del 80 (5 al 9 de mayo).
- Huntington, S.P. (s/f), *The Governability of Democracy*.
- Hymer, S. y Rowthorn, B. (1970), "Multinational corporations and international oligopoly", en C.P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation*, MIT Press, Cambridge.
- Iglesias, E. (1981), "Crisis energética y nuevas fuentes de energía", México, CECADE (mimeo).
- International Currency Review* (1979), "The Euromarket debate: no longer behind closed doors", Vol. XI, Nº 3, junio.
- IPEA (1974), "A industria de máquinas-ferramenta no Brasil", en Serie *Estudios para o Planejamento*, Nº 8.
- Jacobs, E. (1981), "La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional", en *Economía Mexicana*, Nº 359, México, CIDE.
- Jenkins, R. (1980), "Industrialización dependiente en América Latina", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jones, D.T. (1976), "Output, employment and labor productivity", en *NIER*, agosto.
- Jones, L.P. (1980), "Jae-Bul and the concentration of economic power

- in Korea development: issues, evidence and alternatives", Boston University, julio.
- Jurek, M. (1979), "Meagre productivity upsets US growth forecasts", en *Financial Times*, 26 de enero.
- Kadar, B. (s/f), "The industrial division of labour between the European centrally planned economies and the developing countries", Hungarian Academy of Sciences, Institute of World Economics.
- Kaldor, N. (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kanter, H. (1981), "The Reagan Defense program in early outline", en *Strategic Review*.
- Kaputsin, E. (1980), "Fuerza de trabajo en la URSS: tendencias de desarrollo y utilización", Documento presentado al VI Congreso Mundial de Economistas, México, D.F., agosto.
- Katz, J.M. (1980a), "La industria farmacéutica en Argentina", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J.M. (1980b), "Domestic technology generation in less developed countries: a review of research findings", Buenos Aires, CEPAL-BID, noviembre.
- Kojima, K. (1977), *Japan and the New World Economic Order*, Londres, Croom Helm.
- Kolm, S. (1977), *La transition socialiste*, París, Editions du Cerf.
- Kornai, J. (1959), *Overcentralization in Light Industry*, Oxford University Press.
- Koseoglu, E. (1980), "International redeployment and intrafirm trade", Columbia University, enero.
- Kravis, J.B.; Harton, A.W. y Summers, R. (1978), "Real GDP per capita for more than one hundred countries", en *The Economic Journal*, junio.
- Kristol, I. (1978), *Two Cheers for Capitalism*, Nueva York, Basic Books Inc.
- Kristol, I.; Parker, J.; Chamberlain, J. y Reynolds, A. (1981), "George Gilder's wealth and poverty: a symposium", en *National Review*, 17 de abril.

- Kuo Shu Liang (1980), "Trade strategy and the exchange rate policies of Taiwan", National Taiwan University.
- Lahera, E. (1981), "Las empresas transnacionales en la economía chilena", en *Revista de la CEPAL*, N° 14, Santiago de Chile, agosto.
- Lange, O. (1976), *On the Economic Theory of Socialism*, Mc Graw Hill.
- Lavigne, M. (s/f), *Les économies socialistes*, Paris, Armand Colin.
- Lens, S. (1980), "Reindustrialization: panacea or threat", en *The Progressive*, noviembre.
- Lessa, C. y Dain, S. (1980), "Estado y desarrollo en América Latina: notas para un debate", México, CECADE.
- Lichtensztejn, S. (1981), "Políticas económicas neoliberales en América Latina", México, CECADE (mimeo).
- Lifschitz, E. (1979), "El complejo automotor en México", México, Centro de Economía Transnacional (mimeo).
- Lochica, E. y Landaner, J. (1980), "South Korea has serious economic ills: confidential study for World Bank says", en *The Wall Street Journal*, 23 de diciembre.
- Lustig, N. (1979), "Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", en *Comercio Exterior*, Vol. 29, N° 5, México, mayo.
- Malair, P. y Bonnelly, R. (1977), "The Brazilian economy in the seventies: old and new developments", en *World Development*, Vol. 5.
- Malmgren, H. (1981), "Notes for a US industrial policy", en *Challenge*, enero-febrero.
- Marsh, D. (1979), "World banking and euromarkets", en *Financial Times*, mayo.
- McLean, J.M. (1978), "The impact of microelectronic industry on the structure of the Canadian economy", octubre.
- McLean, J.M. y Rush, H.J. (1978), "The impact of microelectronic on the United Kingdom", Spru Occasional Papers Series, N° 7, junio.
- Merhav, M. (1969), *Technological Dependence, Monopoly and Growth*, Pergamon Press.

- Metler, B. y Metler, P. (1976), "A French view of trends in the international division of labor", en *Intereconomics*, N° 8.
- Mikulsky, K.I. (1980), "Los principales factores de la formación y utilización a largo plazo de los recursos humanos: la experiencia de los países socialistas". Documento presentado al VI Congreso Mundial de Economistas, México, D.F., agosto.
- Minard, L. (1981), "The essential windfall", en *Forbes*, 16 de febrero.
- Miniar, I. (1981), "Progreso técnico en la internacionalización del proceso productivo: el caso de la industria maquiladora de tipo electrónica", México, CIDE.
- Moberg, D. (1981), "The inside story", en *These Times*, 14 de enero.
- Modigliani, F. (1958), "New development on the oligopoly front", en *The Journal of Political Economy*, junio.
- Le Monde* (1979), "Les causes de la augmentation de l'emploi et de la baisse de la productivité depuis 1974", París, 18 de septiembre, p. 28.
- Le Monde* (1981), "En Grand Bretagne: le gouvernement vient en aide aux entreprises nationalisées en difficultés", 23 de enero.
- Monthly Review* (1979), "Productivity slowdown: a false alarm", junio.
- The Mongan Guarantee Survey* (1978), septiembre.
- Naciones Unidas (1950), *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Nueva York.
- Naciones Unidas (1964), "Some factors in economic growth in Europe during the 1950's", Ginebra.
- NAFINSA-CEPAL (1975), "Condiciones de acceso de los bienes de capital al mercado de los países miembros", en *El mercado de valores*, Suplemento 37, México, D.F.
- NAFINSA-ONUDI (1977), "México: una estrategia para desarrollar una industria de bienes de capital", México, D.F.
- National Journal* (1978), "US trade policy and the textile industry", 10 de junio.
- National Planning Association Development Digest (1980), "The emergence of the newly industrialized countries", abril.

- Newfarmer, R. (1980), "Oligopolio internacional y la industria eléctrica en Brasil", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- New Scientist* (1980), junio.
- Newsweek* (1981), "GM takes on the Japanese", 11 de mayo.
- The New York Times* (1978), "Text of Declaration at the Bonn Summit", 18 de julio.
- Nordhaus, W. (1980), "El impacto macroeconómico del problema energético", Madrid, Ministerio de Industria y Energía, Simposio Internacional sobre la política industrial en la década del 80 (5 al 9 de mayo).
- Nowzod, B. (1978), "The rise of protectionism", IMF.
- Nyers, R. y Tardos, M. (1978), "Entreprise in Hungary before and after the economic reform", en *Acta Oeconomica*, 20-3, Budapest.
- OCDE (1972), "The industrial policy of Japan".
- OCDE (1978a), "Dynamics of advanced industrial societies (Intermediate results of the Interfutures Research Project)", París.
- OCDE (1978b), "Long term perspective of the world car industry", París, Interfutures Research Project.
- OCDE (1979a), "The impact of the newly industrialising countries on production and trade in manufactures", París.
- OCDE (1979b), "Science and technology in the new socio economic context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre.
- OCDE (1979c), "Facing the future: mastering the probable and managing the unpredictable", Interfutures Research Project.
- OCDE (1979d), *Perspectives économiques*, París, 26 de diciembre.
- OCDE (1979e), "Electronique industrielle: evolution structurelle et perspectives mondiales", París, Interfutures Research Project, octubre.
- OCDE (1979f), "Pourquoi des politiques d'ajustement positives?", París, junio.

OCDE (1979g), "Inventory of the adjustment measures in the industrial sector taken by member governments since 1974", junio.

OCDE (1979h), "Inventory of the adjustment measures in the industrial sector taken by member governments since 1974: France", junio.

OCDE (1979i), "Inventory of the adjustment measures in the industrial sector taken by member governments since 1974: Germany", junio.

OCDE (1979j), "Inventory of the adjustment measures in the industrial sector taken by member governments since 1974: Italy", junio.

OCDE (1979k), "Inventory of the adjustment measures in the industrial sector taken by member governments since 1974: Netherlands", junio.

OCDE (1979l), "Inventory of the adjustment measures in the industrial sector taken by member governments since 1974: United Kingdom", junio.

OCDE (1979m), "Inventory of the adjustment measures in the industrial sector taken by member governments since 1974: Sweden", junio.

OCDE (1980), "Productivity trends in the OECD area", Economic Policy Committee, Working Party N° 2, París, abril.

Okita, S. (1979), "Japan, China and the United States: economic relations and prospects", en *Foreign Affairs*, N° 5.

ONUDI (1977), "World industries since 1960: progress and perspectives".

ONUDI (1979a), "Future structural changes in the industry of Switzerland", julio.

ONUDI (1979b), "Structural changes in industry", diciembre.

ONUDI (1980), "Future structural changes in the industry of France", febrero.

ONUDI (1981), "Future structural changes in the industry of Sweden".

ONUDI-ICIS (1978), "First worldwide study on the petrochemical industry, 1975-2000", diciembre.

ONUDI-ICIS (1979), "Industrie et biens du capital". Documento introductorio al seminario sobre estrategia e instrumentación para promover las industrias de bienes de capital en los países en desarrollo, Argel, 7 al 11 de diciembre.

ONUDI-ICIS (1980a), "Capital goods industry (Preliminary study)", mayo.

ONUDI-ICIS (1980b), "Future structural changes in the industry of France", documento N° 149, marzo.

ONUDI-ICIS (s/f), "Industrial redeployment tendencies and opportunities in the Federal Republic of Germany".

Ouchi, W. (1981), *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*, Addison Wesley.

Ozawa, T. (1974), *Japan's Technological Challenge to the West, 1950-1954*, MIT Press.

Park Yung Chul (1980), "Export growth and the balance of payments in Korea (1960-1978)", Korea University.

Pascale, R.T. y Athos, A.G. (1981), *The Art of Japanese Management*, Nueva York, Simon and Schuster.

Pearce, N.R. y Steinbach, L. (1980), "Reindustrialization: a foreign word to hard pressed American workers", en *National Journal*, 25 de octubre.

Peñaloza, T. (1981), "el proteccionismo agrícola en la CEE", en *Comercio Exterior*, N° 4, México, abril.

Pierre, Ch. y Praire, L. (1976), *Plan et autogestion*, París, Flammarion.

Pinto, A. (1965), "La concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, N° 125, México.

Pinto, A. (1981), "Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", en *El Trimestre Económico*, N° 192, México.

Portales, D. (1980), "Consideraciones sobre la nueva inserción transnacional de la economía chilena", en Vigorito, Portales, Herrera y Morales, *Transnacionalización de la economía chilena*, Santiago de Chile, VECTOR.

- Pouliquen, A. (1981), "Les agriculteurs des pays de l'Est à la recherche d'un nouveau modèle", en *Le Monde*, París, 9 al 11 de abril.
- Prebisch, R. (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina*, Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1970), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Quezada, F. (1980), "La autonomía de la empresa en Cuba y la implantación del sistema de dirección y planificación de la economía", en *Cuestiones de la Economía Planificada*, N° 1, La Habana, Junta Central de Planificación, enero-febrero.
- Quintana, B. (1979), "La integración y el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos en América Latina", México, Academia Mexicana de Ingeniería, junio.
- Reich, R.B. (1981), "The true road for industrial renewal", en *The Nation*, 7 de marzo.
- Rodríguez, O. (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.
- Rosenberg, N. (1976), *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press.
- Rosnay, J. (1979), "Biotechnologies et bioindustries", en *La documentation française*.
- Ross, J. y Vázquez, A. (1980), "Industrialización y comercio exterior", en *Economía Mexicana*, N° 2, México, CIDE.
- Salter, W.E.G. (1960), *Productivity and Technical Change*, Cambridge University Press.
- Samuelson, R.J. (1978), "The productivity enigma", en *National Journal*, 12 de octubre.
- Sarli, W. (1979), "El complejo automotor en Uruguay", México, Centro de Economía Transnacional (mimeo).
- Saumont, D. y Puiseux, L. (s/f), "Actions and decisions in French energy policy", en L. Lindberg (ed.), *The Energy Syndrome*, D.C. Heath and Co.
- Sautter, C. (1978), "Croissance et stratégie internationale du Japon", en *Economie et statistiques*, N° 97, febrero.

- Schatan, C. (1981), "Efectos de la liberalización del comercio exterior en México", en *Economía Mexicana*, N° 3, México, CIDE.
- Schejtman, A. (1982), *Economía campesina y agricultura empresarial: tipos de productores del agro mexicano*, México, Siglo XXI.
- Serra, J. (ed.) (1976), *América Latina: Ensaio de interpretação económica*, Paz e Terra.
- Serra, J. (1979), "Three mistaken thesis regarding the connection between industrialization and authoritarian regimes", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.
- Shinoara, M. (1970), "Causes and patterns in the post-war growth", en *The Developing Economies*, Vol. VIII.
- Silk, L. (1979), "Productivity and inflation", en *The New York Times*, 12 de enero.
- Singh, A. (1977), "UK industry and the world economy: a case of de-industrialization", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol I.
- Singh, A. (1979), *North Sea Oil and the Reconstruction of UK Industry*, Blackaby.
- Singh, A. (1980), "Industrialization of the Third World, de-industrialization in advanced countries and structure of the world economy", University of Cambridge.
- Smith, S. (1981), "How Japan bred a winner" en *Financial Times*, 29 de enero.
- Somavia, J.; Trajtenberg, R. y Valdes, J.G. (1979), *Movimiento sindical y empresas transnacionales*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Sourrouille, J. (1980), *Transnacionales en América Latina: el complejo automotor en Argentina*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Soza Valderrama, H. (1966), *Planificación del desarrollo industrial*, México, Siglo XXI.
- Stoffaes, Ch. (1979), "Restructuring economic activities by means of the market: the test case of France". Documento presentado en la reunión "World Development and the Restructuring of Industrial Economies", Bellagio.
- Sunkel, O. (ed.) (1981), *Estilos de desarrollo y medio ambiente*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Sylos Labini, P. (1962), *Oligopoly and the Technical Progress*, Harvard University Press.
- Tavares, M.C. (1964), "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX, N° 1, marzo.
- Tavares, M.C. (1980), "Ciclo e crise no movimento recente da industrialização brasileira", Río de Janeiro (mimeo).
- Tavares, M.C. (1981), "Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardío y periféricos", México, CECADE (mimeo).
- The Techno Peasant Survival Manual* (1980), "Genetic engineering" Bantam Books, septiembre.
- Time* (1980a), "Carter's plan for US industry", septiembre.
- Time* (1980b), "Curing ailing industries", 14 de julio.
- Time* (1981), "Shopping life in the lab: The boom in genetic engineering", marzo.
- Trajtenberg, R. (1977), "Transnationals and cheap labor in the periphery", en *Research in Political Economy*, Vol. 1, Jai Press, Greenwich, Connecticut.
- Trajtenberg, R. (1978), *Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia: Tendencias recientes en la internacionalización de la producción*, México, Centro de Economía Transnacional.
- Triffin, R. (1960), *Gold and Dollar Crisis*, Yale University Press.
- Triffin, R. (1972), "The international monetary system: Collapse and reconstruction", en *The Journal of International Economics*, mayo.
- Tzon Biau Lin y Ying Ping Ho (1980), "Export oriented growth and industrial diversification in Hong Kong", The Chinese University, Hong Kong.
- US News and World Report* (1979), "Challenges of the 80's", octubre.
- Uttal, B. (1978), "Exports won't come easy for the Japan's computer industry", en *Fortune*, 9 de octubre.
- Vaitsos, C. (1976), "Employment problems and transnational enterprises in developing countries: Distortions and inequality (with particular reference to the Andean Pact countries)", Ginebra, OIT, octubre.

- Vaitsos, C. (1980), "Los problemas del empleo y las empresas transnacionales en los países en desarrollo: Distorsiones y desigualdad", en F. Fajnzylber (ed.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valery, N. (1979), "World motors", en *The Economist* (encuesta especial).
- Vigorito, R. (1981), "La transnacionalización agrícola en América Latina", México, Centro de Economía Transnacional (mimeo).
- Vigorito, R. y Suárez, B. (1981), "Capital extranjero y complejos agroalimentarios en América Latina: Historia y estrategias", México, Centro de Economía Transnacional (mimeo).
- Vuskovic, P. (1970), "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, N° 5, Santiago de Chile, CEREN, septiembre.
- The Wall Street Journal* (1979), "Chile", 16 de marzo.
- The Wall Street Journal* (1981), "Korea tries to curb wages and unionism to spur exports, but workers are leery", 22 de julio.
- Watanabe, T. (1980), "An analysis of structural dependence between the Republic of Korea and Japan", University of Tsu Kuba.
- Wells, J. (1977), "The diffusion of durables in Brazil and its implications for recent controversies concerning Brazilian development", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 3, septiembre.
- Westphal, L.E. (1978), "The Republic of Korea's experience with export-led industrial development", en *World Development Report*, N° 6.
- Wong Kum Poh (1980), "The financing of trade and development in the less developed countries: the experience of Singapore", University of Singapore.
- Wontack Hong (1980), "Trade, industrial growth and income distribution in Korea", Seoul University.
- World Bank (1978), *World Development Report*, 12 de junio.
- World Bank (1980), "Chile: an economy in transition".
- Wyles, J. (1979), "Puzzling over productivity", en *Financial Times*, 15 de febrero.
- Yamazawa, I. (1980), "Adjusting to the ADCs in the face of structurally depressed industries: Japan", Hitotsubashi University, septiembre.
- Yoffie, D. y Keohane, R. (1980), "Responding to the 'new protectionism': strategies for the advanced developing countries in the Pacific basin", Stanford University.
- Zahlert, R. (1980), "Los efectos monetarios y reales de la apertura financiera de las economías nacionales al exterior: el caso de Chile (1975-1978)", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.

## Indice

Agradecimientos .....	7
Introducción .....	9
<b>I. Contenido y expansión del sistema industrial de los países avanzados en la posguerra .....</b>	<b>13</b>
1. El auge de un patrón industrial, .....	13
<i>La industria como motor del crecimiento, 13; Vinculación industria-servicios, 17; El liderazgo de la metalmecánica y la petroquímica, 22; Crecimiento, productividad y progreso técnico, 26; Crecimiento, comercio internacional e internacionalización de la producción, 35; Papel estratégico de la industria de bienes de capital, 38.</i>	
2. El mercado internacional de bienes de capital: características generales .....	41
<i>Competitividad relativa, 48; Relación sector público-sector privado, 51; Especialización en la producción de bienes de capital, 55; Barreras a la entrada y dinamismo de las exportaciones de bienes de capital: el diseño de estrategias, 61.</i>	
3. El agotamiento de un patrón industrial .....	64
<i>Factores de erosión del dinamismo, 64; Descenso de la tasa de rentabilidad: algunos factores explicativos, 65; Reversión del ciclo crecimiento-productividad, 70; Endeudamiento y cambios en la estructura productiva, 70; Recesión y transición: efecto sobre los países semiindustrializados, 73.</i>	
4. Reflexiones finales .....	79
<b>II. La industrialización exportadora del sudeste asiático: realidades y mitos .....</b>	<b>80</b>
1. Introducción .....	80
2. Descripción esquemática general .....	81

3. Estrategias de industrialización y de exportaciones .....	83
4. Política selectiva de sustitución de importaciones .....	90
5. El papel del Estado .....	97
6. Contexto internacional .....	109
7. Reflexiones finales .....	116
<b>III. América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de la industrialización de los países avanzados .....</b>	<b>118</b>
1. Introducción .....	118
2. Dinamismo y modernización trunca y precaria .....	119
3. Precariedad de la vocación industrial en América Latina .....	140
4. Proteccionismo para el "aprendizaje" y proteccionismo "frívolo" .....	143
5. Rezago de los bienes de capital en América Latina .....	146
6. Asimetrías en el liderazgo industrial en América Latina y en países avanzados .....	151
<i>Eficiencia de la estructura productiva, 151; Diferenciación de productos, innovación tecnológica y distribución del ingreso, 156; Cambios en el patrón de consumo, 156; "Destrucción creadora" y desnacionalización, 159; Las modificaciones en la estructura productiva y el problema del empleo, 160; Dinamismo de las ET, asignación de recursos y vinculación con el exterior, 162.</i>	
7. El sector industrial y la fragilidad externa de América Latina .....	164
8. Algunas hipótesis sobre la relación industria-agricultura y su efecto sobre el comercio exterior .....	172
9. Estructura sectorial del déficit del comercio exterior en América Latina .....	190
10. Algunas consideraciones sobre los proyectos neoliberales en América del Sur .....	194
<i>Introducción, 194; El caso de Chile, 196; Sobre los postulados del nuevo paradigma, 197; Sobre los resultados y perspectivas del modelo, 202.</i>	
11. Reflexiones finales .....	213
<b>IV. La respuesta de los países avanzados: tránsito hacia un nuevo patrón industrial .....</b>	<b>215</b>
1. Hacia un nuevo patrón industrial .....	215
2. Reestructuración industrial en el sector automotor .....	220
<i>Adaptación a las dinámicas regionales, 221; Cambio tecnológico, 224; Incremento de productividad y competitividad internacional, 225; Diversificación de actividades, 227; Tendencias futuras de la producción, 227.</i>	
3. Liderazgo del nuevo patrón industrial: el sector electrónico .....	229
4. El debate sobre política industrial en los Estados Unidos .....	237
5. Algunos aspectos de la política industrial del Japón .....	244
<i>Apoyo a los sectores industriales deprimidos, 245; Sector automotor, 249; Sectores prioritarios, 251.</i>	

6. Medidas de política industrial en los países de Europa Occidental .....	254
<i>Empleo, 255; Francia, 255; República Federal de Alemania, 259; Italia, 260; Países Bajos, 261; Reino Unido, 261; Suecia, 264.</i>	
7. Algunos aspectos de la política industrial en los países socialistas europeos y en Cuba .....	265
8. Reflexiones finales .....	270
<b>V. Reflexiones para una nueva industrialización .....</b>	<b>273</b>
1. Introducción .....	273
2. La eficiencia y el "núcleo endógeno" en la nueva industrialización .....	276
<i>Crecimiento y creatividad: requisitos para el empleo productivo y la equidad, 288.</i>	
3. Estructura productiva y nueva industrialización .....	294
<i>La sustitución del liderazgo: reestructuración del sector automotor, 302; La complejidad de la tarea: ilustración a través de la industria de bienes de capital, 306; Las relaciones industria-agricultura, 315; Sobre la interfase industria-energía, 320; La "nueva industrialización" en los países de tamaño reducido, 323.</i>	
4. Planificación y mercado .....	327
5. Sobre las alianzas sociales portadoras de la "nueva industrialización" .....	330
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>334</b>

## Índice de cuadros y gráficos

### Cuadros

1. Crecimiento industrial y comercio de manufacturas en todo el mundo (1900-1950 y 1950-1975) .....	14
2. Tasas de crecimiento de algunos sectores por grupo económico .....	14
3. Proceso de industrialización en el mundo según regiones (1950-1977) .....	16
4. Distribución porcentual de la fuerza laboral por sectores de industria y grupos de industria intermedia (1920-1970) .....	18
5. Fuentes de energía (1950 y 1970) .....	23
6. Estructura de la producción industrial mundial (1955 y 1977) .....	23
7. Cambios de largo alcance en el patrón de la producción manufacturera de Europa Occidental .....	24
8. Productividad por empleado .....	28
9. Niveles relativos de productividad por sectores .....	30

10. Distribución industrial de la fuerza laboral .....	32
11. Distribución sectorial de gastos en investigación y desarrollo en algunos países de la OCDE (1967 y 1975) .....	34
12. Producción internacional y exportación de los principales países desarrollados (1971) .....	38
13. Proporción de los bienes de capital en el valor agregado por la industria manufacturera .....	40
14. Participación de las exportaciones de bienes de capital en las exportaciones totales y en la producción de bienes de capital .....	40
15. Exportación e importación de productos de ingeniería en el mundo (1977) .....	43
16. Balanza comercial del total de bienes y de bienes de capital en el comercio mundial por regiones .....	44
17. Coeficiente de competitividad de los principales países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital .....	50
18. Especialización por países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital (1977) .....	52
19. Variación del coeficiente de competitividad de los principales países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital (1963-1977) .....	56
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) .....	62
21. Ganancias brutas y tasas de retorno en la manufactura (1955-1976) .....	68
22. Corea: estructura sectorial de la actividad productiva .....	83
23. Taiwán: estructura sectorial de la actividad productiva .....	84
24. Singapur: estructura sectorial de la actividad productiva .....	85
25. Corea: exportaciones netas por uso (1972-1978) .....	86
26. Corea: balance de bienes y servicios .....	87
27. Corea: exportaciones netas del Japón e índice de comercio industrial e intra-industrial (1978) .....	89
28. Corea: restricciones de importación no tarifaria .....	92
29. Corea: protección nominal y efectiva .....	94
30. Taiwán: cambios de clasificación en varias categorías de manufacturas importantes (1953-1978) .....	96
31. Corea: regulación sectorial de la presencia de la inversión extranjera .....	101
32. Corea: movimientos a largo plazo .....	103
33. Participación de las empresas transnacionales en las exportaciones de manufacturas de algunos países subdesarrollados .....	106
34. Corea: distribución del ingreso .....	107
35. América Latina: población y producto interno bruto, grado de industrialización y peso industrial en la región (1978) .....	120
36. América Latina: población, producto interno bruto, grado de .....	

industrialización y peso industrial en la región (1950) .....	121
37. América Latina: ritmo de crecimiento de la población y del producto manufacturero .....	122
38. Estimaciones de la incidencia de la pobreza en países de América Latina (1970) .....	124
39. Centroamérica: población total y urbana (1950 y 1980) .....	124
40. América Latina: estructura de la producción industrial según tamaño económico de los países (1950 y 1975) .....	127
41. Exportación de manufacturas: valor absoluto, crecimiento y relación con las exportaciones y con la producción manufacturera bruta .....	129
42. Distribución porcentual del consumo de energía en el mundo, según la fuente y las regiones principales (1925, 1950 y 1965) .....	131
43. América Latina: participación del sector público en la economía .....	133
44. América Latina (20 países): tasas de crecimiento de la población por categoría de tamaño de los asentamientos (1950-2000) .....	134
45. Porcentajes de población urbana en América Latina y otras regiones (1950-1978) .....	135
46. América Latina: proyección del porcentaje de población urbana por países (1970-2000) .....	136
47. Colombia, Perú, México, Brasil, Ecuador y Turquía: distribución del ingreso .....	138
48. Centroamérica: distribución del ingreso, por estratos familiares e ingreso familiar promedio .....	139
49. América Latina y el Caribe: déficit externo originado en el sector industrial .....	165
50. América Latina y el Caribe: déficit industrial .....	166
51. América Latina: déficit comercial en el sector manufacturero .....	168
52. América Latina: estructura sectorial del déficit del sector manufacturero .....	168
53. Argentina: presencia de la industria automotriz en el balance de pagos (1959 a 1975) .....	169
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) .....	169
55. México: participación de la industria automotriz en el comercio exterior .....	170
56. México: balanzas comerciales de las ramas nuevas, intermedias y maduras .....	171
57. Indicadores que sugieren "vías tipo" en el ámbito agrícola .....	178
58. Intervención del Estado en la agricultura de los países desarrollados: subsidios al productor y al consumidor (1972-1973) .....	181
59. América Latina: relación del saldo comercial de los produc-	

tos agrícolas respecto al PIB .....	182
60. América Latina: relación del saldo comercial de los productos agrícolas respecto a las importaciones totales .....	184
61. América Latina: saldos de la balanza comercial de cereales .....	187
62. América Latina: saldo comercial de materiales y maquinaria agrícola .....	188
63. América Latina y el Caribe: saldo comercial, según sector de origen de los bienes .....	191
64. Brasil: déficit externo (1965-1975) .....	192
65. Chile: producto interno bruto por habitante (1974-1979) ....	204
66. Chile: liberalización arancelaria (1973-1979) .....	204
67. Chile: producto interno bruto global, producto interno bruto industrial y grado de industrialización (1950-1979) .....	206
68. Grado de motorización en grandes regiones (1950-2000) ...	222
69. Estructura regional del incremento del parque automotor (1950-2000) .....	224
70. Producción de industrias electrónicas en los principales países de la OCDE (1975) .....	230
71. Indicadores de industrias estructuralmente deprimidas ....	246
72. Importación y exportación de automóviles (1979) .....	250
73. Producción de automóviles (1979) .....	250
74. Japón: venta de computadoras por los principales fabricantes (1976-1979) .....	252

#### Gráficos

1. Países industrializados: evolución del índice de producción industrial (1958 = 100) .....	66
2. América Latina: evolución del índice de producción industrial (1958 = 100) .....	76
3. México: composición de la balanza comercial, por ramas principales de origen .....	193



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad (CPS). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano, que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

**PLACTED** abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

## **Derechos y permisos**

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: [catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)