

Fernando Fajnzylber – Una visión renovadora del desarrollo de América Latina

Fernando Fajnzylber

Una visión renovadora del
desarrollo de América Latina



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Santiago de Chile, noviembre de 2006

Libros de la CEPAL

92

Diseño de portada: Víctor Fajnzylber

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322963-1

LC/G.2322-P

Nº de venta: S.06.II.G.124

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación.....	13
Resumen.....	17
Abstract	19
Agradecimientos	21
Parte I	
Fernando Fajnzylber: un creador	
Capítulo I	
El propósito de este libro	25
A. Los libros y el sentido de este.....	25
B. Y entonces, ¿por qué escribir sobre Fernando Fajnzylber?	27
C. El poder de la vigencia del autor y el pensamiento de la CEPAL.....	32
D. La estructura básica de esta obra	34
Capítulo II	
Fernando Fajnzylber y su tiempo (1940-1991)	35
A. Infancia y adolescencia (1940-1957).....	35
B. La Universidad: de estudiante a académico (1958-1968).....	37
C. La temprana vinculación con las Naciones Unidas (1968-1971)	41
D. Fajnzylber y los años de la Unidad Popular en Chile (1970-1973)	43
E. El exilio (1973-1984)	47

F.	El retorno a Chile y a la CEPAL (1985-1991).....	50
G.	Últimos meses: el florecimiento de un legado (1990-1991)	53

Capítulo III

	Viaje por el pensamiento y obra de Fajnzylber.....	59
A.	Influencias y aspectos metodológicos en la producción de Fajnzylber	59
	1. Influencias en la construcción de la economía política de Fajnzylber.....	60
	2. El método de Fajnzylber.....	62
	3. Fajnzylber y su visión sobre otras corrientes contemporáneas de pensamiento.....	64
B.	Una guía global de lectura para una extensa bibliografía.....	67
	1. Cuatro etapas en la producción escrita de Fajnzylber.....	68

Parte II

Fragmentos escogidos de los escritos de Fajnzylber

Capítulo IV

	Fernando Fajnzylber: su visión del desarrollo productivo y empresarial en América Latina (1970-1976)	81
	Guía de lectura específica al capítulo	81
A.	Estrategias de exportación de manufacturas	87
	1. Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña.....	87
	2. Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas	97
B.	Desarrollo productivo y progreso técnico en América Latina.....	100
	1. Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña.....	100
C.	Desarrollo productivo y empresas transnacionales en América Latina	105
	1. Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana	105
	2. Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo	112

Capítulo V

	Estilos de crecimiento: experiencias internacionales comparativas (1977-1991)	143
	Guía de lectura específica al capítulo.....	143
A.	Crecimiento e industrialización en las economías capitalistas avanzadas (ADCs).....	148

1.	La industrialización trunca de América Latina.....	148
2.	Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”.....	169
B.	Fajnzylber y su estudio de los <i>newly industrialized</i> <i>countries</i> (NIC).....	179
1.	Reflexiones sobre el futuro de los <i>newly</i> <i>industrialized countries</i>	179
2.	Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático.....	187

Capítulo VI

	Conceptos esenciales en la obra de Fajnzylber (1977-1988).....	221
	Guía de lectura específica al capítulo.....	221
A.	El concepto de industrialización trunca	226
1.	La industrialización trunca de América Latina.....	226
B.	La caja negra.....	293
1.	Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío".....	293
C.	La noción del "casillero vacío"	311
1.	Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío".....	311

Capítulo VII

	La transformación productiva con equidad: la conclusión del pensamiento de Fajnzylber (1989-1991).....	337
	Guía de lectura específica al capítulo.....	337
A.	La transformación productiva con equidad.....	341
1.	Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina	341
	Anexo estadístico.....	355
2.	Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los noventa.....	359
B.	La educación y el conocimiento: pilares básicos de la transformación productiva con equidad	376
1.	Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad	376
2.	Educación y transformación productiva con equidad	381

Parte III

Bibliografía oficial de Fajnzylber

	Bibliografía cronológica de Fajnzylber.....	403
	Bibliografía temática de Fajnzylber	416

Publicaciones del la CEPAL

Índice de cuadros y gráficos

Cuadros

Cuadro IV.1.	Desarrollo productivo y empresas transnacionales: textos seleccionados del período 1970-1976	84
Cuadro V.1	Estilos de crecimiento y experiencias internacionales comparativas: textos seleccionados del período 1977-1991	144
Cuadro V.2	Crecimiento industrial y comercio de manufacturas en todo el mundo, 1900-1950 y 1950-1975	149
Cuadro V.3	Tasas de crecimiento de algunos sectores por grupo económico	150
Cuadro V.4	Proceso de industrialización en el mundo según regiones, 1950-1977	151
Cuadro V.5	Estructura de la producción industrial mundial, 1965 y 1977	154
Cuadro V.6	Cambios de largo alcance en el patrón de la producción manufacturera de Europa occidental	154
Cuadro V.7	Productividad por empleado	155
Cuadro V.8	Niveles relativos de productividad por sectores	156
Cuadro V.9	Distribución industrial de la fuerza laboral	158
Cuadro V.10	Distribución sectorial de gastos en investigación y desarrollo en algunos países de la OCDE, 1967 y 1975	160
Cuadro V.11	Producción internacional y exportación de los principales países desarrollados, 1971	165
Cuadro V.12	Proporción de los bienes de capital en el valor agregado por la industria manufacturera	168
Cuadro V.13	Participación de las exportaciones de bienes de capital en las exportaciones totales y en la producción de bienes de capital	168
Cuadro V.14	Corea: estructura sectorial de la actividad productiva	191
Cuadro V.15	Taiwán: estructura sectorial de la actividad productiva	191
Cuadro V.16	Singapur: estructura sectorial de la actividad productiva	192
Cuadro V.17	Corea: exportaciones netas por uso	192
Cuadro V.18	Corea: restricciones de importación no tarifaria	197
Cuadro V.19	Corea: protección nominal y efectiva	198

Cuadro V.20	Taiwán: cambios de clasificación en varias categorías de manufacturas importadas, 1953-1978	200
Cuadro V.21	Regulación sectorial de la presencia de la inserción extranjera	205
Cuadro V.22	Movimientos a largo plazo	206
Cuadro V.23	Participación de las empresas transnacionales en las exportaciones de manufacturas de algunos países en desarrollo	207
Cuadro VI.1	Conceptos esenciales en la obra de Fajnzylber: textos seleccionados del período 1977-1988	225
Cuadro VI.2	Distribución de la producción y de los gastos en investigación y desarrollo por grandes sectores productivos, 1979	294
Cuadro VI.3	Estructura comparada de la investigación y el desarrollo en el sector empresarial por grupos industriales, 1981	297
Cuadro VI.4	Similitudes macroeconómicas y diferencias estructurales, 1984	302
Cuadro VI.5	América Latina: objetivos estratégicos: crecimiento-equidad.....	312
Cuadro VI.6	Otros países: objetivos estratégicos: crecimiento-equidad.....	313
Cuadro VI.7	América Latina: balance comercial por sectores de actividad económica, 1985.....	316
Cuadro VI.8	América Latina: coeficiente de exportación de manufacturas.....	318
Cuadro VI.9	América Latina y Corea: dieta alimenticia	322
Cuadro VI.10	Gravitación de diferentes agentes empresariales.....	325
Cuadro VI.11	Tasas de crecimiento del valor agregado por habitante por áreas económicas y regiones en desarrollo, 1963-1985	333
Cuadro VII.1	Transformación productiva con equidad, educación y conocimiento: textos seleccionados del período 1989-1991.....	338
Cuadro VII.2	América Latina y el Caribe: estimación de las matrículas y de las tasas de escolarización.....	383
Cuadro VII.3	Algunos países: tasas netas de escolarización en la enseñanza de primero, segundo y tercer grados, 1975-1987	385
Cuadro VII.4	América Latina y el Caribe: gravitación económica y tecnológica, alrededor de 1985.....	386
Cuadro VII.5	Algunos grupos de países: indicadores de ciencia y tecnología en diversos años entre 1988 y 1990	387

Gráficos

Gráfico V.1	Estados Unidos, Japón, República Federal de Alemania: indicadores estratégicos.....	171
Gráfico VI.1	Índices de precios ponderados de productos, 1950-2000.....	296
Gráfico VI.2	Norteamérica, Europa occidental, Europa oriental y Japón: cambios estructurales de la industria, 1970-1987.....	299
Gráfico VI.3	América Latina: ingreso neto de capitales y transferencia neta de recursos.....	310
Gráfico VII.1	América Latina y el Caribe: distribución de la población de 15 años y más, según años de estudios aprobados.....	384
Gráfico VII.2	La estrategia propuesta.....	393
Gráfico VII.3	Los requerimientos del sistema productivo y la oferta educativa	397
Gráfico VII.4	Relaciones entre la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología, y las empresas.....	398

Presentación

El estructuralismo latinoamericano es ampliamente reconocido como una escuela de pensamiento que mostró gran capacidad para describir, con agudeza y originalidad, los problemas del desarrollo económico y social de la región y mostró también vocación y aptitud para formular propuestas de políticas para superarlos. Una característica menos comentada de esta escuela es su lucidez para captar, desde su aparición, en las postrimerías de la década de 1940, hasta nuestros días, los cambios que se fueron sucediendo, tanto en la órbita interna de nuestros países como en su entorno exterior, y la consecuente virtud de ser capaz de revisar y actualizar sus diagnósticos y reformular sus recomendaciones de política.

La obra de Fernando Fajnzylber es una de las muestras más elocuentes de ese potencial de permanente renovación y perfeccionamiento. Aunque tuvo temprana experiencia académica y en política económica gubernamental, fue en un corto período, de menos de 20 años, desempeñándose en varios organismos internacionales, que Fernando estudió la encrucijada en que se encontraba el desarrollo de nuestros países e identificó los rasgos cruciales del desafío económico y social por entonces emergente. Son bien recordadas sus contribuciones acerca del papel de la innovación tecnológica en el desarrollo, los mecanismos eficaces para su concepción y aplicación y las condiciones económicas e institucionales necesarias para que esos mecanismos operen. Igualmente recordadas son sus reflexiones sobre el papel de los sectores público y privado en todo ello,

así como la relación de estos procesos con la competitividad que requieren los mercados globales.

De igual manera se recuerdan sus análisis y reflexiones sobre la equidad distributiva, el nexo que debe tener con el desarrollo económico y el papel central que la educación tiene como “eje de la transformación productiva con equidad”, tal como él lo definía, todo ello adecuadamente expuesto, en la mejor tradición de la CEPAL, con lúcidas referencias a los procesos sociales en que participan los actores relevantes.

Es cierto que tales conceptos aparecen en buena medida ya en tempranos escritos de la CEPAL, pero ahí precisamente radica un gran mérito de la obra de nuestro autor: su pensamiento reconoce raíces que ayudan a nutrirlo, pero es él quien sabe obtener nuevos frutos adaptando las contribuciones de la CEPAL a la cambiante realidad y enriqueciéndolas con mejoradas propuestas de acción. La expresión culminante de todo ello es la propuesta de la CEPAL, conocida precisamente como “transformación productiva con equidad”, cuya formulación Fernando Fajnzylber encabezó a principios de la década de 1990 y que ha orientado por muchos años a la Comisión. Una muestra evidente de las virtudes de su contribución fue el hecho de que, aún desaparecido su principal ingeniero en 1991, esa contribución intelectual y práctica se siguió desarrollando en los años siguientes, en manos de sus colegas, que ahondaron en sus ramificaciones en campos tan vastos y disímiles como la integración económica, la inversión extranjera, el medio ambiente, la población y el sector fiscal.

El compilador del presente libro, Miguel Torres, tras reseñar aspectos humanos tan importantes como su entorno familiar, su niñez y adolescencia, analiza con maestría todos los aspectos de la vida intelectual de nuestro autor y sus contribuciones a la ciencia económica.

La publicación de este libro es el resultado de un esfuerzo conjunto de la CEPAL y del BID/INTAL, en el que ambas instituciones han perseguido propósitos comunes. En primer término, mediante estas páginas se pretende ampliar la difusión de la obra y las dimensiones personales de Fernando Fajnzylber. En segundo lugar, al reunir en un solo volumen los diversos trabajos, resulta más claro apreciar una doble dimensión del análisis. Por una parte, la evolución del pensamiento del autor, de su método de trabajo y de sus resultados. Por otra, el texto permite poner de relieve las inquietudes que en su momento motivaron sus investigaciones: la exportación de manufacturas, la generación y difusión del progreso técnico, y el papel de las empresas transnacionales en la región y el de la inversión extranjera, por citar solo algunas.

Según podrá observar el lector en los capítulos que siguen, la búsqueda de respuestas relevantes a cómo América Latina puede transformarse a un ritmo más acelerado, junto con reducir sus niveles de desigualdad social e insertarse más activamente en la economía global, fueron temas que inquietaron a Fernando Fajnzylber. Estos no han perdido vigencia. Es más: invitan a una lectura de las páginas de este libro no solo en una perspectiva encuadrada en la historia de la reflexión económica y social acerca de nuestros países, sino también con el deseo de dar respuesta a los interrogantes y desafíos actuales de la región.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Ricardo Carciofi
Director
Instituto para la Integración
de América Latina y el
Caribe (BID/INTAL)

Resumen

Este libro tiene como propósito fundamental explorar los aspectos más relevantes del pensamiento y obra de Fernando Fajnzylber Weissbluth (1940-1991), uno de los principales exponentes del pensamiento económico de América Latina y una referencia obligada para comprender la evolución de las ideas de la CEPAL.

El documento está estructurado en tres partes. En la primera, el compilador presenta un ensayo que ofrece una visión completa de los aspectos biográficos más significativos de Fajnzylber, la evolución de sus ideas y las mayores contribuciones de su pensamiento a la economía política y el desarrollo de la región, dentro de un encuadre histórico que permite contextualizar el modo en que la vida y obra del autor se fueron desenvolviendo. En la segunda parte se presenta una voluminosa compilación de textos escritos por Fajnzylber, que abarcan los conceptos y obras más notables del autor, desde sus primeros análisis sobre industrialización y empresas transnacionales en América Latina, pasando por su estudio de las economías extrarregionales y sus procesos de industrialización, hasta los conceptos más recientes y recordados de su producción, como los del “síndrome del casillero vacío”, “la caja negra” del progreso técnico, la transformación productiva con equidad, y el papel de la educación y el conocimiento como ejes de ese proceso de cambio. Por último, en la tercera parte se ofrece una bibliografía completa, cronológica y temática de las obras del autor.

Si bien los textos compilados en esta obra reflejan las ideas y visiones de Fajnzylber sobre el desarrollo económico de la región en el contexto de los años setenta, ochenta y comienzos de los noventa, que respondían cabalmente al contexto de aquellos años, no deja de ser sorprendente la vigencia de esas ideas en la actual coyuntura de una región que sigue buscando las sendas de un desarrollo que conjugue —en los mismos términos expresados por nuestro autor— crecimiento con equidad.

Abstract

This book explores the salient points of the work and ideas of Fernando Fajnzylber Weissbluth (1940-1991), one of the main exponents of Latin American economic thinking and a compulsory reference for understanding how the Economic Commission's ideas have evolved.

The text is presented in three parts. Part one contains an essay in which the compiler provides a comprehensive view of the milestones in Fajnzylber's life, the development of his ideas and the major contributions that his thinking has made to economic policy and development in the region. This review is set within a historic framework that contextualizes the ways in which the life and works of this author unfolded. Part two consists of an extensive compilation of Fajnzylber's writings encompassing his most noteworthy concepts and studies. This survey ranges from his first analyses of industrialization and transnational corporations in Latin America and his study of extraregional economies and their industrialization, to the most recent and memorable concepts he expounded regarding the "empty box syndrome", the "black box" of technological progress, changing production patterns with equity, and the role of education and knowledge as pillars for this process of change. Part three provides a complete chronological and thematic bibliography of the author's works.

While the texts compiled in this work reflect Fajnzylber's ideas and visions of the region's economic development during the 1970s, 1980s and early 1990s and while these ideas and visions were fully in keeping with the context of those years, they remain surprisingly relevant to the current situation of the region as it continues its search for development paths that combine—as Fajnzylber himself put it— growth and equity.

Agradecimientos

La elaboración de este libro ha pasado por numerosas etapas de producción, en las que naturalmente han participado un conjunto importante de personas que prestaron una colaboración vital y sin la cual la publicación de este documento difícilmente podría haberse materializado.

En primer lugar, quisiera agradecer el inmediato apoyo brindado a esta idea por José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Enrique V. Iglesias, ex Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y actual Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); Ricardo Carciofi, Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID/INTAL); Robert Devlin mientras se desempeñaba como Subgerente del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, y Gert Rosenthal, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Quiero expresar también una profunda gratitud a Oscar Altimir, Director de la Revista de la CEPAL; Reynaldo Bajraj, Director Adjunto de la misma publicación, y Héctor Assael, quienes integraron el equipo de CEPAL que coordinó y supervisó en términos sustantivos mi trabajo de investigación y compilación. Les agradezco a ellos la fe depositada en mi persona y las múltiples enseñanzas que me dejaron a lo largo de todo este proceso.

Quisiera también manifestar un gran reconocimiento a los parientes más próximos de Fernando Fajnzylber: a sus hijos Eduardo y Víctor y a las señoras Gloria Reyes y Alicia Barrios. Todos ellos aportaron antecedentes y colaboraciones, que me permitieron configurar el ensayo histórico-biográfico presentado en el segundo capítulo de este libro; además Víctor Fajnzylber diseñó la portada de esta obra, dotándola así no solo de una estética atractiva sino también de una carga emotiva necesaria. Además de los antecedentes aportados por sus familiares más cercanos, la labor de descripción del perfil intelectual de nuestro autor se vio significativamente enriquecida por las entrevistas que me concedieron Sergio Mussa, José Joaquín Brunner y Ernesto Ottone, quienes compartieron amistad y responsabilidades profesionales con Fernando Fajnzylber. Numerosas otras personas, cuyos nombres constituirían una lista demasiado extensa, me proporcionaron valiosos datos y comentarios sobre el período en que Fernando Fajnzylber se desempeñaba en la CEPAL.

De igual modo, numerosos colegas de la CEPAL y otras personas apoyaron y facilitaron mi trabajo.

Dedico este libro a todas estas personas e instituciones, y espero con humildad que estas páginas contribuyan al quehacer de los distintos científicos sociales de la región y a las nuevas generaciones de economistas a redescubrir variados aspectos teóricos y prácticos del desarrollo y la economía política latinoamericana, cada día más necesarios y vigentes.

Miguel Torres Olivos

Parte I

Fernando Fajnzylber: un creador

Capítulo I

El propósito de este libro

A. Los libros y el sentido de este

Las preguntas constituyen una regularidad empírica en la existencia de los hombres y, gracias a ellas, construyen su pensamiento. En la gama de cuestionamientos que dan forma a esta regularidad son, sin duda, dos las preguntas capitales o primarias: por qué y para qué. En conjunto, ambas generan el producto final de un cuestionamiento o el resultado lógico de la suma entre una causa y un efecto, es decir, la respuesta. Esta última conduce al hombre a la explicación de un fenómeno a través de un raciocinio, por la vía de una lógica o de un proceso cognitivo empírico y teórico.

Por cierto, a partir de la solución del problema planteado en esos interrogantes, surgen nuevas preguntas y, a través del mismo mecanismo, repetido cientos, miles o quizás millones de veces, el ser humano finalmente amplía su noción de realidad. Los libros son, precisamente, medios adecuados para cumplir ese propósito de expandir la noción de realidad. Este libro, al menos, se orienta en esa dirección.

Sin embargo, la realidad dentro de la cual se inscribe este documento es la del desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe según la noción a la que llegara Fernando Fajnzylber, uno de los hombres que con mayor precisión y talento contribuyeron durante algo más de dos decenios del siglo XX a la evolución de la economía política y del pensamiento económico de la región. En este libro se pretende

rescatar, entonces, la memoria histórica del legado que Fernando Fajnzylber dejó a los científicos sociales y políticos de nuestra región.

Si entonces los libros, como dice Kafka, son hachas que pretenden romper el mar congelado de los hombres, este libro quiere abrir paso y navegar en uno de los mares más gélidos y, por lo mismo, uno de los más difíciles de surcar: el mar de la memoria. En este mar de naturaleza frágil subyacen el origen de la vida y su continuidad. Es en la memoria donde radica el sustrato que alimenta lo que somos: historia y pensamiento. Es también en ella donde se encuentra el sustento que nutrirá lo que podremos ser: nueva historia y nuevo pensamiento. Por consiguiente, quizás la historia futura será más feliz, pues los nuevos pensamientos y acciones que la configuren corregirán los errores y rescatarán las bondades de las acciones y pensamientos anteriores, es decir, darán señales inequívocas de progreso.

En relación con lo señalado, cabe anticipar que el hombre que fundamenta el propósito de este libro siempre tuvo una vocación marcada por desentrañar los enigmas del progreso desde la perspectiva de los problemas profundos que analizó. Por ello, en estos momentos en que América Latina sigue buscando sendas seguras hacia su prosperidad, el rescate de la memoria histórica en torno al legado de Fajnzylber resulta ser un propósito crucial.

Y entonces, cuando la memoria —esta facultad psíquica por medio de la cual se retiene o recuerda el pasado— es concebida como uno de los instrumentos esenciales que permiten el avance de la humanidad, los libros que la rescatan surgen con el propósito de romper este mar congelado, resquebrajando los macizos glaciares de olvido y transformándolos en cristalinos manantiales de agua, por los que fluyen la historia y los hombres que la construyeron. Fernando Fajnzylber fue sin duda uno de ellos y en este libro se quiere recordar la forma en que él contribuyó a construirla.

La historia, como se ha mencionado, es construida por los hombres. Como expresión escrita es la narración y exposición de acontecimientos pasados que son dignos de conservarse en la memoria, hechos que, a su vez, pueden ser de carácter público o privado. El libro en que se cuentan los acontecimientos de carácter público, centrado en los sucesos que dieron origen al desarrollo de las sociedades, puede ser considerado en propiedad como un ensayo histórico. En cambio la narración que relata acontecimientos privados y, en particular, aquella que pretende exponer —parcial o totalmente— lo que fue la vida de una persona, se inscribe en el género de la biografía. Según tales distinciones, en este libro se recogen algunos aspectos del ensayo histórico y otros de la biografía.

No obstante, en consideración a que este documento se centra en la figura de Fernando Fajnzylber, su contenido se aproxima más al género de la biografía que al del ensayo histórico, aunque se han utilizado muchos elementos de este último para configurar un contexto de mayor riqueza conceptual, que permita al lector apreciar en toda su magnitud la importancia y la vigencia de las ideas de un hombre que, como dones, las brindó al desarrollo de América Latina y a la economía política. El propósito final de este libro es, entonces, rescatar el legado intelectual y humano de Fajnzylber, tal como otros han hecho lo propio en torno a figuras de relieve que, con sus talentos, han contribuido al progreso de la sociedad. Es así que, a riesgo de bordear en la majadería, vale la pena plantearse otras dos preguntas: ¿Por qué escribir ensayos biográficos acerca de seres de este tipo, más allá de su simple recuerdo?, ¿cuál es el elemento distintivo que hace especiales a estos hombres y, por ende, imperativo el rescate de su memoria? En el caso de Fajnzylber, la semblanza presentada en los párrafos siguientes entrega señales para responder a estos interrogantes y así el propósito esencial de este libro queda esclarecido.

B. Y entonces, ¿por qué escribir sobre Fernando Fajnzylber?

Sucede que existe una clase especial de personas que genuinamente pueden ser consideradas hombres o mujeres de su época en el sentido de que viven comprendiendo cabalmente los procesos propios de la realidad que enfrentan. A esta clase de personas corresponden los verdaderos intelectuales, los grandes pensadores, los creadores fértiles, aquellos que, a partir de esa comprensión de la realidad enfrentada, son también capaces de interpretar diversos fenómenos y generar teorías, o simplemente escritos, que son buenas luces para alumbrar o descubrir senderos difíciles de recorrer.

Cuando hablamos de Fernando Fajnzylber, nos referimos precisamente, y con toda propiedad, a un hombre de su época. Cuando recorremos su vasta obra y pensamos en su legado, cuando su humanidad y talento resaltan en el recuerdo de sus colegas y seres más cercanos, aflora el intelectual genuino, comprometido con la realidad de su tiempo y espacio, así como también la claridad y la sencillez de un gran pensador y el color, la armonía y la innovación presentes en la obra de todo creador trascendente.

Las virtudes de Fajnzylber como personaje de su tiempo quedan precisamente ilustradas en las palabras de Jaime Estévez, quien en un homenaje realizado por la Cámara de Diputados del Parlamento de Chile

en marzo de 1992,¹ y en su calidad de Diputado de la República, señaló lo siguiente:

“Fernando fue un intelectual profundamente comprometido con su tiempo y con los desafíos que éste nos colocó por delante. Muchas de sus ideas están hoy entre nosotros, sin que siquiera podamos ya distinguirlas de nuestras propias ideas y aspiraciones. Este es el mejor tributo a su enorme capacidad y a la fuerza y agudeza con que iluminó los problemas de nuestra época”.

Para ilustrar con mayor fuerza los rasgos que caracterizaban a Fajnzylber, Estévez añade:

“Fernando fue como una antena que vibraba con todos los mensajes de la modernidad, a la vez que buscó interpretarlos desde nuestra condición de país que lucha por su desarrollo, que necesita eliminar la pobreza e integrar a todos en el auténtico ejercicio de la ciudadanía. Nunca se dejó deslumbrar por las luces artificiales, pero tampoco cerró los ojos a las señales, por distantes que fueran, que nos hablan de una nueva época y nos ponen frente a enormes y complejos desafíos”.

El carácter asertivo de Fajnzylber y su cualidad de ser un buen interpretador de la realidad se plasmaron no solo en sus rigurosos análisis de los complejos problemas que decidió abordar y en las implicaciones y propuestas de política derivados de ellos. Tales análisis fueron enriquecidos con su capacidad de anticipar los efectos y nuevos fenómenos que podrían surgir a partir de los ya estudiados. Es decir, fue un hombre de su tiempo, pero también un preclaro ingeniero y economista capaz de proyectar las consecuencias del presente.

Dentro de la variada gama de temas que abordó, tanto como funcionario de las Naciones Unidas en la CEPAL y en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), asesor de gobiernos en forma independiente, partícipe de ellos como funcionario, o bien en sus actividades académicas y analíticas como docente e investigador, Fajnzylber mantuvo permanentemente una coherencia que lo llevó a recorrer desde el estudio de la naturaleza y los dilemas de la industrialización en América Latina hasta el convencimiento cabal de que en la región se hacía indispensable e impostergable una transformación profunda. Esta debía garantizar la consecución de una equidad social compatible con un patrón de crecimiento económico sostenido, dos objetivos que, acompañados de progreso técnico y la formación de

¹ Véase 323a. Legislatura (Extraordinaria), Sesión 59a, martes 31 de marzo de 1992. Cámara de Diputados, República de Chile.

recursos humanos de excelencia, configuraban un círculo virtuoso de desarrollo, cuyo eje era la apertura al comercio internacional, pero con estándares elevados de competitividad.

Entre su motivación inicial centrada en la industrialización y su convencimiento en cuanto a ese indispensable proceso de cambio profundo en la estructura económica y social de la región, Fernando Fajnzylber estudió con agudeza crítica y científica la economía transnacional, el papel vital del progreso tecnológico y la necesidad de desarrollar una industria de bienes de capital, así como los ejemplos que se podían extraer de las experiencias de desarrollo industrial llevadas a cabo por economías extrarregionales, como las de Japón y el sudeste asiático, o las de Alemania y Estados Unidos.

Volviendo a las reflexiones con que se inicia este capítulo, es decir, al acto humano de cuestionar y preguntar como base de la construcción del pensamiento, se puede sostener que Fajnzylber hizo de este acto una cotidianeidad consciente, casi exclusiva de su personalidad. Buscar el porqué en los temas que estudió es un objetivo que cumplió a cabalidad, pero en la búsqueda del porqué Fajnzylber no se limitó a encontrar tan solo las respuestas planteadas en cuanto a los temas técnicos que examinó como ingeniero y economista político, sino que además manifestó, desde muy joven, un enorme interés por la conducta y las motivaciones de las personas, sin hacer distinciones respecto de su procedencia social, estatus económico o actividad profesional o laboral. Fue un hombre motivado fuertemente por el aspecto humano de las personas, sus historias y el porqué de sus conductas o actitudes, todo lo cual lo inquietaba en extremo.

Dotado de una personalidad carismática y amable, de especial gracia, de una gran sensibilidad y una inteligencia sobresaliente, proyectando a la vez un carácter cálido y de respeto por el prójimo, Fernando Fajnzylber se construyó a sí mismo como un intelectual cercano a los pueblos en que habitó, en los que creó un entorno y una red de relaciones humanas caracterizadas por la armonía, la hermandad y la colaboración. El Chile, que lo vio nacer y crecer; el Japón, que conoció en la adolescencia, y desde entonces se constituyó para él en un objeto permanente de estudio y admiración; Brasil, escenario de su primer desafío profesional; la tierra de México, que por poco más de una década lo acogió tras el exilio y donde consolidó brillantemente su carrera; Francia, país en el que se perfeccionó en la disciplina de la programación económica y social, y muchas otras tantas naciones del mundo que Fajnzylber visitó, son testigos de sus cualidades humanas e intelectuales.

El interés por la gente y su entorno fue un rasgo marcado en su personalidad, de modo que Fajnzylber, más que un academicismo

meramente teorizante y abstracto, prefirió uno flexible, centrado en una investigación propositiva de soluciones pragmáticas a problemas prioritarios y una docencia que privilegiaba la difusión de sus hallazgos y experiencias, en vez de la transmisión mecánica de conocimientos plasmados en los textos de estudio.

Por cierto que si el academicismo clásico hubiese sido su opción, lo habría hecho con el oficio de un maestro, por la claridad y el riguroso orden mental con los que podía exponer sus ideas y conocimientos de manera brillante y seductora en aulas de clases, seminarios y conferencias, según los propios recuerdos de quienes lo conocieron y, en más de una ocasión, asistieron a la presentación de alguna de sus ponencias. Escuchar al ingeniero en un seminario —según cuentan los colegas de su tiempo— era, en esencia, lo mismo que leerlo en alguno de sus libros o artículos, pues sus ideas fluían con el mismo orden y a un ritmo sorprendente.

Como funcionario gubernamental o de instituciones internacionales optó por la misma flexibilidad, ya que nunca se sintió elevado a una nube artificiosa de poder o vanidad cuando debió ejercer cargos dotados de cierta autoridad, por considerable que esta haya sido. La opción por esa flexibilidad y por una independencia analítica permitieron a Fajnzylber satisfacer su necesidad de estar cerca de la gente y descubrir el fondo de sus actuaciones, objetivo que alcanzó incluso en el marco de sus trabajos, como por ejemplo al conocer a los gerentes y obreros de las fábricas que visitaba en el terreno cuando alguna de sus investigaciones sobre industrialización o producción de bienes de capital estaban aún en curso.

El afán por el porqué fue un sello distintivo de Fajnzylber como hombre y como profesional. En los términos expresados por Sergio Musa, tal vez su más cercano amigo y a quien conociera desde los primeros años de universidad, esta motivación de Fajnzylber puede resumirse en el interés de un hombre en sacar la primera capa de piel a las cosas, es decir, en la capacidad para evaluar un fenómeno, una circunstancia o una anécdota como un hecho constatable, y luego indagar las causas que lo originan y encontrar las respuestas sacando una segunda o tercera capa de piel, y todas esas otras capas más profundas que se requiera retirar para hallar la explicación.

Fajnzylber conjugó bien sus tres facetas: el hombre, el académico y el funcionario que ejerce autoridad (y no poder). Como señalara Brunner en uno de los primeros homenajes que se le rindieron tras su prematura muerte a fines de 1991, nuestro autor “no fue un contemplativo, ni sólo un analista, ni tampoco un puro hombre de acción. Combinó, de forma y con éxito poco acostumbrado, las tres dimensiones en una, asumiendo el

papel de lo que a falta de mejor término puede llamarse el de un intelectual creador de programas”.²

Con lo dicho hasta ahora parecen estar suficientemente claros tres rasgos notables de la figura de Fajnzylber: la exactitud temporal de sus análisis y enfoques, la robustez de la obra que plasmó acerca de los temas que le interesaron, y la profusa inquietud intelectual con que logró dicha obra desde una perspectiva flexible y plena de numerosas virtudes humanas. Sin embargo, a todo lo anteriormente señalado deben agregarse nuevas características que han hecho del legado de Fajnzylber un referente indiscutido del pensamiento económico latinoamericano. Por cierto, una de ellas y muy presente en él, fue la creatividad u originalidad con la que abordó el amplio abanico de sus inquietudes.

Respecto de lo anterior es necesario señalar que la frase con que se ha titulado la primera parte de este libro —“Fernando Fajnzylber, un creador”— ha sido elegida de manera intencional, porque junto a la pasión y el rigor con los que Fernando abordó los temas que motivaron sus obras, en estas estuvieron siempre presentes la creatividad y la originalidad de sus análisis. Como parte de sus esfuerzos por sistematizar conceptualmente hechos y situaciones que tenían una relevancia primordial en los objetos de análisis, Fernando —en palabras de Gert Rosenthal— “tenía un especial talento para acuñar frases, a veces inéditas, que transmitían con fuerza una idea central: recuérdese la “caja negra”, el “casillero vacío” o la “competitividad espuria”,³ frases a las que sin duda habría que agregar otras, como por ejemplo la competitividad auténtica, el núcleo endógeno, la industrialización trunca y las siglas, recurrentemente referidas, *NIC* y *GEIC*, que en inglés significan “*newly industrialized country*” y “*growth with equity industrializing country*”, respectivamente.⁴

Otro aspecto novedoso en la obra de Fajnzylber es la capacidad que tuvo para formar equipos de trabajo multidisciplinarios para las investigaciones. Por esta misma razón, comparado con otros economistas anteriores o contemporáneos, se puede señalar que sus estudios, o los que dirigió, fueron innovadores, pues esa característica permitió que salieran del encuadre ortodoxo y tradicional de la economía para rozarse equilibradamente con facetas de otras disciplinas en el campo de las

² Véase el artículo de José Joaquín Brunner, “Fernando Fajnzylber: un perfil intelectual”, *Revista Cono Sur*, vol. 11, N° 3, mayo-junio de 1992.

³ Véase Gert Rosenthal, “En memoria de Fernando Fajnzylber”, *Revista de la CEPAL*, N° 46, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 1992.

⁴ Se traducen al español como “países de reciente industrialización” y “países de industrialización con crecimiento y equidad”.

ciencias humanas, como por ejemplo la sociología, la ciencia política y las ciencias de la educación.

Desde esta perspectiva multidisciplinaria y con argumentos directos, pero esencialmente económicos, Fernando supo exponer en este mundo de las ciencias sociales no económicas, así como en el debate político y social en general, los siguientes puntos:

- La eficiencia en la asignación de los recursos es un aspecto relevante que va más allá del orden político o social que se desee construir.
- Los subsidios otorgados a empresas ineficientes no constituyen políticas industriales y sociales aceptables.
- Sin dejar de reconocer el carácter rentista de las burguesías nacionales, es cierto que las empresas locales y transnacionales cumplen el papel fundamental en el aparato productivo.
- Lo anterior ciertamente no constituye un argumento a favor de aquellas posturas que abogan por la desaparición del Estado de la faz económica. El Estado tiene un importante ámbito de acción y de deberes en esta esfera, tanto como regulador del mercado, coordinador de la política tecnológica o garante de los equilibrios macroeconómicos y de los objetivos de justicia social.
- La región debía dejar de lamentarse ante la perversidad con que operan los centros de poder en desmedro de la periferia, y que más allá de estas relaciones de dominación (que por cierto Fajnzylber nunca desconoció), las economías latinoamericanas tenían que tratar de desarrollar las capacidades endógenas de que disponían para competir internacionalmente a través del comercio exterior y así superar sus situaciones de pobreza, crecimiento insuficiente y falta de equidad.

C. El poder de la vigencia del autor y el pensamiento de la CEPAL

Las anteriores lecciones extraídas de la visión de Fajnzylber, junto con otras tantas innumerables enseñanzas, contribuyeron en gran medida a la renovación del pensamiento progresista en América Latina, especialmente en Chile, país en el que la base teórica de la transformación productiva con equidad ha sido un sustento incuestionable de la conducción política, económica y social desde la transición democrática hasta nuestros días.

La consecución de los recientes acuerdos de libre comercio suscritos por el país, las excelentes posiciones logradas por este en las clasificaciones internacionales de competitividad, la modernización del Estado y los avances en términos de inversión, sobre todo en infraestructura, y su contribución al andamiaje productivo de la nación, así como las reformas educacionales aún en curso y los esfuerzos empeñados para la superación de la pobreza tienen en lo más profundo de su origen, y en gran parte, la influencia de Fernando Fajnzylber. Por lo mismo, los desafíos aún pendientes para Chile y América Latina hacen del pensamiento de Fajnzylber un cúmulo de ideas y propuestas de suma vigencia, toda vez que fue un hombre de su tiempo y un anticipador de hechos. ¿Cuán notable habría sido, por ejemplo, su contribución al debate actual, centrado en la globalización, en las tecnologías de la información y en la inserción competitiva de nuestras economías en este contexto? Aun sin saber cuál sería la naturaleza de dicha contribución, es indudable que habría sido profunda y determinante.

Otro aspecto importante que cabe señalar, ahora que las cualidades y aportes fundamentales de nuestro autor han terminado de manifestarse en estas páginas, se relaciona con la rica simbiosis que existió entre la obra del autor y la CEPAL, institución que lo vio iniciar su trabajo a comienzos de los años setenta y que, luego de esperarlo tras 11 años de exilio, tuvo el privilegio de tenerlo nuevamente entre sus filas. Desde esta Comisión, y bajo el secretariado ejecutivo de Gert Rosenthal, Fajnzylber se desempeñó hacia fines de los ochenta como Director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología,⁵ cargo en cuyo ejercicio él cumplió un activo papel en lo que en la historia de la institución se ha llamado la renovación del pensamiento cepalino. Dicha renovación se centró principalmente en la propuesta acerca de la transformación productiva con equidad y la función de la educación como eje de dicha transformación, propuesta que se nutrió en gran medida de los análisis anteriores del autor, como por ejemplo el del síndrome del casillero vacío (o bien el hecho estilizado de crecimiento sostenido con ausencia de equidad), los dilemas regionales para abrir la caja negra del progreso técnico, y el carácter trunco de la industrialización latinoamericana.

Tras la inesperada muerte de Fajnzylber, sin duda un duro golpe para su familia y, por cierto, para la CEPAL, esta institución trazó para los años noventa una estrategia de avances propositivos marcadamente influida por el legado de este intelectual.

⁵ Esta, llamada ahora División de Desarrollo Productivo y Empresarial, depende en la actualidad exclusivamente de la CEPAL.

Y hoy, a 15 años de la lamentable desaparición de Fernando Fajnzylber, el objetivo de rescatar la memoria histórica de su herencia a través de este libro es impulsado por la CEPAL como un tributo emotivo e intelectual a una de sus principales figuras, a una de sus personalidades más virtuosas e influyentes, a uno de los tantos hombres que han enriquecido la contribución de la CEPAL al pensamiento y la política económica de América Latina.

Teniendo en cuenta esto último como otro propósito importante de este documento, baste señalar entonces que estas páginas y las que siguen, en las cuales se intenta rescatar el legado de Fajnzylber desde y para la CEPAL, también tienen la intención de dar continuidad al pensamiento y acción propios de la institución.

D. La estructura básica de esta obra

Para dar cumplimiento a los objetivos del presente libro se ha considerado pertinente, en términos metodológicos, estructurarlo en tres partes. A la primera corresponde este primer capítulo, que ya finaliza, seguido de otros dos: el segundo, en el que se presenta una biografía de Fernando Fajnzylber, y un tercero dedicado a una revisión temática de su obra y pensamiento.

La segunda parte contiene una selección de textos escritos por Fajnzylber, compilados en los capítulos IV a VII, de acuerdo con los grandes hitos cronológicos y conceptuales de su producción intelectual. Esta compilación se considera sustantiva por cuanto constituye un reflejo fiel del legado del autor, de modo tal que el lector puede rescatar los aspectos sustanciales de su obra en forma panorámica y, a la vez, pormenorizada.

Finalmente, y pensando en los lectores que deseen profundizar un poco más respecto de las lecturas seleccionadas en este libro, en la tercera parte se presenta la bibliografía completa del autor, ordenada cronológica y temáticamente.

Capítulo II

Fernando Fajnzylber y su tiempo (1940-1991)

A. Infancia y adolescencia (1940-1957)

Fernando Fajnzylber Waissbluth nació en Santiago de Chile, el 15 de abril de 1940; su padre, Isidoro, emigró desde Polonia a comienzos de los años treinta, y su madre, Aída, nacida en Chile, pertenecía a una acomodada familia de origen ruso. Isidoro y Aída se conocieron en el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, casa de estudios en la que él se tituló de profesor de matemáticas y física, y ella, de profesora de historia y geografía.

Don Isidoro fue un hombre generoso y disciplinado, que complementó la labor docente que desempeñaba en el Liceo de Aplicación mediante una vinculación activa y estrecha con la comunidad judía, en la que enseñaba las escrituras hebreas. Se caracterizó, además, por ser un hombre de gran habilidad manual y laboriosidad doméstica, dado al arreglo de artefactos eléctricos y a tareas de carpintería. La señora Aída, por su parte, fue una mujer de un elevado humanismo y claros matices progresistas; era también una asidua lectora y poseía una gran sensibilidad social, así como un especial interés en las reivindicaciones de su género.

María Raquel, nacida 10 años después de Fernando, fue la segunda hija del matrimonio Fajnzylber Waissbluth; en su adolescencia, luego de pasar por la Universidad de Chile, decidió ir a estudiar ciencias a Israel, nación en la que fijó su residencia hasta el día de hoy. Desde muy

pequeños, los hermanos Fajnzylber Waissbluth crecieron en un ambiente familiar de rigor intelectual, de exigencia en términos académicos y también de una marcada valoración del pensamiento tolerante, laico y abierto. A juicio de Gloria Reyes —la primera esposa de Fajnzylber— este heredó tempranamente las dos vetas profesionales de sus padres, lo que le permitió lograr que su modo de razonar se convirtiese en una mezcla equilibrada entre el humanismo y las ciencias exactas.

Los cinco primeros años de vida de Fajnzylber transcurren en un mundo estremecido por la Segunda Guerra Mundial, con todo el horror y la brutalidad que caracterizaron este conflicto.

En este clima de guerra, varios países de América Latina ya llevaban adelante sus estrategias de industrialización con una marcada orientación hacia el mercado interno, hecho que se explica por las limitaciones que impuso la guerra al comercio internacional y, en una perspectiva histórica, por la necesidad de responder a los desafíos a que se vieron enfrentadas sus economías en los años treinta, dados los altos índices de desempleo y las caídas de producción provocadas por la Gran Depresión que se inició en 1929. El comienzo de la industrialización en América Latina constituye uno de los primeros antecedentes relevantes que marcarían la evolución de Fajnzylber como economista. Sin embargo, en 1948 otro acontecimiento se suma al anterior: es fundada y constituida en Santiago de Chile, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), como parte del sistema de las Naciones Unidas.¹

En mayo de 1950, Raúl Prebisch asume como Secretario Ejecutivo de la Comisión, mientras Fajnzylber cursa sus estudios primarios en la misma escuela donde enseñaba su madre, en la comuna de San Miguel. Posteriormente, la familia se traslada a la apacible comuna de Ñuñoa, un barrio santiaguino de clase media y raigambre intelectual; allí realiza sus estudios secundarios en el Liceo Experimental Manuel de Salas. En sus años de adolescencia, Fajnzylber participa en el movimiento sionista chileno, en una agrupación que funcionaba bajo el alero del Club Deportivo Maccabi, de manera independiente y sin contar con el apoyo de alguna organización política israelí.

En 1956, influido por las ideas gestadas a raíz de su participación en ese movimiento, justo cuando se disponía a cursar el último año de humanidades, él decide ir a Israel, a un instituto de formación de dirigentes sionistas juveniles, localizado en la ciudad de Jerusalén.² Estos

¹ En la década de 1970, la Comisión incorporaría como países miembros a casi la mayoría de las naciones caribeñas, con lo cual la sigla CEPAL corresponde actualmente a Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

² Esta institución es conocida en hebreo como *Majon Lemadrijei Juutz Laaretz*.

movimientos e institutos sionistas formaban a jóvenes de temprana edad con vistas a que retornasen a Israel, principalmente a cultivar la tierra en los llamados kibutzim (o granjas colectivas). Durante los seis primeros meses de su estadía en Jerusalén, Fajnzylber recibe formación tanto en la doctrina e historia sionistas como en aspectos de formación técnica y de liderazgo. Luego debió pasar otros seis meses en un kibutz fronterizo con Jordania, realizando labores propias del funcionamiento de una granja y cumpliendo jornadas de guardia en la frontera.

No obstante lo anterior, y más allá de la experiencia adquirida y el compromiso empeñado con el ideal sionista, Fajnzylber retorna al año siguiente a Santiago con la convicción personal de que su sino no sería el de emigrar a Israel a cultivar la tierra y defender sus fronteras. En ese momento ya era capaz al menos de intuir que su vocación y sus talentos eran otros. Probablemente los años de rigurosa educación recibida en su hogar y en el liceo ya habían moldeado, sin que él aún lo descubriera, al intelectual que estaba llamado a ser. Con esta intuición en su mente, Fernando Fajnzylber culmina su educación secundaria en 1957.

B. La Universidad: de estudiante a académico (1958-1968)

En 1958, el joven Fajnzylber ingresa a la Universidad Técnica Federico Santa María de Valparaíso, a estudiar Ingeniería. En esta primera etapa, la influencia paterna a favor de las ciencias físicas y matemáticas tiene más peso que la influencia humanista de su madre; sin embargo, esta última no tardaría mucho tiempo en hacerse notar. En relación con este hecho, cabe consignar que su paso por la universidad porteña fue breve, dado el régimen curricular impartido en la institución, que se caracterizaba por un gran énfasis en la formación técnica y los talleres de maestranza; talleres en los que, por ejemplo, el joven Fajnzylber y sus compañeros debían pasar varias horas a la semana fundiendo una pala de metal. Es por ello que ese mismo año abandona esa institución e ingresa a la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, al plan común de la carrera de Ingeniería.

El comienzo de la vida universitaria de Fajnzylber coincide con el inicio de numerosos cambios sociales que repercutirían fuertemente en América Latina y, en particular, en Chile. Por ejemplo, en 1958 Salvador Allende pierde la elección presidencial de aquel año por un margen de tan solo 30.000 votos frente al independiente Jorge Alessandri, quien nuevamente llevó a gobernar a la derecha política del país después de casi 20 años de ausencia del poder. Con esta pequeña diferencia de votación, Allende ya se perfilaba como una opción real de gobierno de la izquierda

tradicional chilena, liderada por los Partidos Comunista y Socialista. Meses más tarde, en 1959, se produce el triunfo de la Revolución Cubana comandada por Fidel Castro y el consecuente derrocamiento de la dictadura de Fulgencio Batista.

El fin de la década de los cincuenta también marcó la ratificación institucional de la CEPAL como el organismo de las Naciones Unidas encargado de promover la consecución del desarrollo económico y social de América Latina. Asimismo, en el período transcurrido entre 1948 y 1960 se consolida lo que se ha llamado el pensamiento estructuralista de la institución. En tal sentido, el sistema “centro-periferia” se valida como un enfoque que explica adecuadamente las limitaciones al desenvolvimiento de la región; la tesis Prebisch-Singer respecto del deterioro sistemático de los términos del intercambio de la periferia y la consecuente imposibilidad de esta para apropiarse de los frutos del progreso técnico (a través de los patrones tradicionales de comercio exterior derivados de la especialización internacional del trabajo), constituye una piedra angular de dicho enfoque.

Sin embargo, la institución no solo analiza y determina las causas retardatorias del desenvolvimiento regional, sino que, además, propone lineamientos de política económica para la superación del subdesarrollo al plantear una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, complementada con promoción de exportaciones y acuerdos subregionales de integración económica, y asignarle al Estado la función de liderar deliberadamente dicho proceso. En estos años, los logros de la CEPAL son, sin duda, el fruto del arduo y constante trabajo de sus funcionarios, especialmente de personajes como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto y Jorge Ahumada, cuatro nombres que por cierto tendrían gran influencia durante los inicios del trabajo de Fajnzylber en la Comisión, años después.

Al comienzo de los años sesenta, Fajnzylber ya es un joven veinteañero y un alumno universitario aventajado. Además de sobresalir académicamente, comienza a destacarse en términos humanos gracias a su calidez, su personalidad carismática y el estilo ingenioso de su humor. En estos años de juventud disfruta con entusiasmo de sus aficiones, como bailar y jugar ajedrez y fútbol.

Al mismo tiempo, Fernando comienza a abrir su mente a las nuevas ideas emergentes y, como muchos jóvenes de su generación, a exaltar valores como el idealismo y el altruismo y a dejarse influenciar por ellos. Son estos últimos aspectos los que potencian su carisma y, a la vez, lo

acercan al ideario de la “Jota”,³ colectividad política en la que nunca militó formalmente, pero que sin duda, en esta fase de su vida, sintió como cercana a su inclinación política.

En esa etapa, Fajnzylber definitivamente ya se perfila como un intelectual progresista de izquierda. Además está llevando adelante iniciativas personales paralelas al régimen académico, que enriquecen su formación profesional. Una de ellas es el recordado viaje a Japón. Así, en las vacaciones de verano de 1962, cuando ya había pasado al quinto año de su carrera profesional, y tras haber optado el año anterior por la especialidad de ingeniería civil industrial, Fernando organizó un viaje de estudios a ese país, específicamente a Tokio. El objetivo de la gira apuntaba a que un grupo de estudiantes de esa especialidad visitasen dicha ciudad con el fin de conocer en terreno la experiencia de la industrialización de Japón.

En aquellos años, la economía nipona comenzaba a destacarse por el dinamismo alcanzado en su sector manufacturero, dentro del cual ya se habían consolidado fuertemente los rubros automotor y electrónico. No obstante, Japón todavía no llegaba a ser el gigante exportador de manufacturas en que se convertiría de los años setenta en adelante. Sin embargo, aspectos mostrados por dicho país, como un proteccionismo comercial focalizado en la empresa industrial eficiente; la exitosa coordinación entre los sectores público y empresarial para generar el diseño de una política industrial basada en el aprovechamiento y la asimilación de tecnología foránea y, a partir de ahí, la creación de tecnología propia y perfeccionada, sumados a otros elementos referidos a la disciplina, laboriosidad y capacitación de su fuerza de trabajo, no tardarían mucho tiempo más en posicionar competitivamente al Japón en los mercados internacionales de manufacturas.

Esta motivación de Fajnzylber y sus compañeros constituía, sin duda, el inicio de una notable experiencia encaminada a conocer, desde el mundo real, aspectos que se relacionaban estrechamente con la carrera profesional y la especialidad que cursaban. Es así como, con el patrocinio de “la República de Beauchef”,⁴ se contactaron con la Embajada de Japón en Santiago, suscitando de manera casi inmediata el entusiasmo de esta

³ Así se ha denominado históricamente, en la tradición del Partido Comunista de Chile, a las Juventudes Políticas de esta organización (JJCC). La simpatía de Fajnzylber por la “Jota” tiene probablemente su origen en sus años de estudio en el Liceo Manuel de Salas, colegio en el que las JJCC tuvieron gran influencia y donde se formaron muchos de sus cuadros políticos.

⁴ Nombre coloquial con el que los estudiantes de Ingeniería de la Universidad de Chile se han referido tradicionalmente a su Facultad, en honor a la calle en que está ubicada.

representación diplomática frente a la iniciativa planteada por este pequeño grupo de estudiantes.

De esta manera, la Embajada informó sobre esta iniciativa a la empresa Mitsubishi, la que finalmente organizó un viaje asistido durante el cual la comitiva de estudiantes chilenos integrada, entre otros, por Fernando Fajnzylber y sus compañeros Marcos Cogan, Mario Silberman y Jordi Rasmilovic, recorrerían parte del complejo industrial de Tokio para observar y conocer in situ cómo se desenvolvía el proceso productivo en diversas plantas automotrices y electrónicas. La empresa financió los viajes de ida y vuelta, la estadía del grupo y, además, organizó la agenda de trabajo de la visita. Especialmente significativo resultó ser el viaje de ida a Tokio, pues los jóvenes se embarcaron en un buque carguero que llevaba hierro desde el puerto de Caldera, en el norte de Chile, con destino a la capital nipona. El viaje por mar duraba aproximadamente veintiocho días, atravesando el Océano Pacífico, mientras que el retorno fue por vía aérea.

En el caso específico de Fajnzylber, este viaje constituiría otro de los hechos relevantes que influirían en él para que llegara a ser un economista e ingeniero especializado en política industrial. En su desempeño profesional, la visita a Japón, en la cual pudo conocer el funcionamiento de varias plantas manufactureras, constituiría una experiencia de desarrollo industrial siempre presente en sus análisis comparativos con la industria manufacturera latinoamericana, una experiencia tan disímil con respecto a la japonesa y conducida por derroteros de eficacia diferentes.

Al retornar a Chile y a un nuevo período académico, motivado por ese designio de promover actividades extra curriculares, Fajnzylber decide participar en las elecciones del Centro de Alumnos de Ingeniería y resulta elegido como presidente de esa organización. Su gestión se caracterizó por impulsar actividades culturales y promover un ambiente de recreación que complementara la exigente rutina académica en la que se desenvolvía esa comunidad estudiantil. Al respecto, Sergio Musa recuerda el esfuerzo que Fernando desplegó con el fin de aunar voluntades y lograr el beneplácito de las autoridades académicas para la consecución de estos objetivos. A modo de ejemplo, un importante logro de su desempeño como presidente del Centro de Alumnos fue la fundación de un coro integrado por estudiantes de la Facultad de Ingeniería y alumnas de la carrera de Enfermería, coro en el que tanto Musa como Fajnzylber participaron activamente.

En 1963 Fernando preparó su tesis para optar al título de Ingeniero Civil Industrial con una investigación sobre la aplicación de la programación lineal al sistema interconectado del sector eléctrico de

Chile. Por aquellos años, las técnicas de programación lineal y el surgimiento de la planificación estaban muy en boga, y estos temas fueron una importante motivación académica para él, que en este período ya estaba desempeñando actividades docentes en el marco del Departamento de Ingeniería Industrial, en el Centro de Planificación (CEPLA). En 1964, nuestro autor obtiene su título de Ingeniero Civil Industrial, y ese mismo año nace su primer hijo, Pablo. Por otra parte, motivado por la investigación llevada a cabo para su tesis, Fernando postula y gana una beca para realizar un curso en el Centre d'Études des Programmes Économiques (CEPE) en París, durante los años 1965 y 1966. El período vivido en Francia fue muy enriquecedor para él, ya que el rigor académico de los estudios cursados y el alto nivel de la intelectualidad con la que se vinculó en el CEPE, lo marcaron decididamente en su proceso formativo.

De regreso en Santiago en julio de 1966, Fajnzylber continúa con sus labores académicas y de investigación en el CEPLA. La segunda mitad de los años sesenta constituye un período de gran vitalidad intelectual y política en Chile, ya que las corrientes mundiales políticas y culturales en boga influyeron cercanamente en los sucesos del país. En el contexto juvenil, son los años de las movilizaciones estudiantiles de mayo de 1968 en París y del movimiento hippie en Estados Unidos; en Chile, en el ámbito universitario, los estudiantes organizados están luchando por el denominado “proceso de reforma”, movimiento que perseguía la participación estudiantil y del personal no académico en la toma de decisiones en el interior de las comunidades universitarias.

A comienzos de 1968 y en ese contexto, Fajnzylber, en su calidad de académico e investigador del CEPLA, decide participar en el proceso eleccionario del nuevo director de este Centro. Su oponente en esta elección fue su colega y representante en esa época de la Democracia Cristiana, Sergio Bitar, quien finalmente ganó por un escaso margen de votación. Este hecho constituyó una gran frustración para Fajnzylber, quien durante la campaña electoral del caso había trabajado duramente junto con muchos adherentes a su candidatura.

C. La temprana vinculación con las Naciones Unidas (1968-1971)

Con el peso de la derrota ya asumido, pero con cierta falta de claridad respecto de su futuro profesional más inmediato, surge repentinamente la vinculación de Fajnzylber con las Naciones Unidas. Tras recibir un llamado telefónico en el que le ofrecían una consultoría de tres meses para la Organización de las Naciones Unidas para la

Agricultura y la Alimentación (FAO) en Paraguay, en octubre de 1968 Fernando Fajnzylber viaja a Asunción a participar en un proyecto de ese organismo. Por otra parte, cuando ese año ya finalizaba, es contratado por la CEPAL para realizar un estudio en su Oficina en Brasil —ubicada en esos años en Río de Janeiro—, en conjunto con el Instituto de Planeamiento Econômico e Social (IPEA). Instalado ya en Brasil, en junio de 1969 nace su segundo hijo, Eduardo, mientras Fernando continúa realizando la investigación que lo llevó a ese país, y cuyo fruto principal fue la publicación, en noviembre de 1970, del ya clásico documento *Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña*, su primera obra de importancia; este fue seguido, casi de manera inmediata y en el marco del mismo proyecto, del informe *Estrategia industrial y empresas internacionales. Posición relativa de América Latina y Brasil*.

No obstante este importante logro para la carrera de Fajnzylber, su experiencia de vida en Brasil fue breve, dados los graves acontecimientos políticos que se sucedían en el país y que merecen ser analizados con cierta profundidad histórica. En consecuencia cabe considerar, en primer lugar, que a partir del golpe de Estado que derrocó el gobierno de João Goulart en 1964, Brasil vivió una seguidilla de dictaduras militares que se prolongaron hasta mediados de los años ochenta. Es así que, cuando Fajnzylber se preparaba para radicarse en Río de Janeiro a fines de 1968, se promulga el Acto Institucional N° 5, en el que se otorga poderes autocráticos absolutos al régimen militar, por entonces receloso del avance electoral de la oposición democrática.

En segundo término, en agosto de 1969, el gobierno del general Costa e Silva es sustituido por una Junta Militar Interina que gobernó hasta octubre, mes en el que se designa Presidente al general Emílio Garrastazú Médici, ex director del Servicio Nacional de Información (SNI). Su gobierno se caracterizó por la extrema represión aplicada a los movimientos de oposición y por la violencia política ejercida, que diezmó especialmente a los movimientos obreros, campesinos, estudiantiles y políticos vinculados a la izquierda brasileña.

Enfrentando este duro contexto político y social, y alertado por sus propias intuiciones, Fajnzylber envía a Santiago a sus hijos Pablo y Eduardo, mientras que él y su esposa Gloria deciden permanecer en Río de Janeiro hasta la finalización y entrega del trabajo encargado por la CEPAL y el IPEA.

D. Fajnzylber y los años de la Unidad Popular en Chile (1970-1973)

Transcurre 1970, año de elecciones presidenciales en Chile, proceso ante el cual Fernando Fajnzylber no es en absoluto indiferente; motivado por el proyecto político de la Unidad Popular (UP) decide viajar a Santiago para votar por esa opción. La histórica noche del 4 de septiembre de 1970, Fajnzylber fue uno de aquellos que celebraron; Salvador Allende Gossens, el candidato de la UP, el mismo hombre que venía buscando la victoria electoral desde las presidenciales de 1952, finalmente había triunfado. Se abría así un proceso único en la historia universal: un militante socialista de clara inclinación marxista llegaba al poder por la vía electoral y, con ello, estaba comenzando la experiencia de la llamada “vía chilena al socialismo”. No obstante el optimismo reinante entre los partidos de la UP y sus adeptos, debe recalcarse el estrecho margen de votación con que Allende resultó vencedor, puesto que este resultado reflejaba las ya profundas divisiones sociales y políticas del país; sin duda los entonces denominados tres tercios políticos de Chile generaron una situación complicada que después afectaría gravemente a la gobernabilidad del país y sería una causa importante del quiebre institucional, tres años más tarde.

Entusiasmado por las grandes expectativas que generaba el Chile de Allende y, a la vez, preocupado por la compleja situación política de Brasil, Fajnzylber retorna al país a fines de 1970 y continúa sus trabajos sobre la industrialización brasileña desde la sede de la CEPAL en Santiago. Su idealismo, sin embargo, potenció aún más el entusiasmo que en él generaba el gobierno de la UP, de modo tal que, a comienzos de 1971, abandona el trabajo en la Comisión y se incorpora al gobierno para trabajar en la Secretaría Ejecutiva de Relaciones Económicas Externas del Banco Central de Chile (SEREX), ocupando el cargo de Director de Programación. Sus responsabilidades fundamentales eran las de coordinar y dirigir la programación del sector externo, con énfasis en el comercio exterior. Esta Secretaría era relativamente pequeña, Fernando tenía a su cargo a 15 funcionarios, y su supervisor directo era Ernesto Torrealba; el organismo era considerado estratégico para los fines del gobierno popular y se proyectaba como la base de un futuro Ministerio de Comercio Exterior.⁵ En esta etapa, Fajnzylber y el gobierno debieron enfrentar un problema no menor, dentro de los muchos por los cuales atravesó la conducción económica del gobierno de la UP: la llamada crisis

⁵ Cabe anotar que durante esa época, dadas sus nuevas obligaciones como funcionario de gobierno, la producción escrita de carácter académico e investigativo de Fajnzylber prácticamente desaparece.

del dólar.⁶ Esta situación fue motivada por dos hechos importantes, además de otros factores que sería largo examinar.

En primer lugar, el fenómeno se originó por la expansión del ingreso real de los trabajadores tras el primer año de gestión de la UP, período caracterizado por una fuerte política redistributiva. Segundo, por las contracciones que experimentaron la demanda de importaciones desde Chile y la oferta de exportaciones hacia el país, derivadas sobre todo de la estrecha dependencia comercial existente con Estados Unidos, cuyo gobierno en esos años estaba en manos del republicano Richard Nixon, quien no tenía simpatía alguna por el gobierno de Allende, dado su cuño ideológico.

En estas circunstancias Fajnzylber, como funcionario del gobierno, hacía un diagnóstico adecuado y propuestas de política respecto de esta coyuntura. En primer lugar, planteaba que Chile casi siempre había tenido una situación deficitaria en términos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en especial durante los años sesenta, y que los saldos adversos se revertían usualmente por la vía de entradas de capitales extranjeros, los que a la vez desplazaban los flujos de inversión directa, en desmedro de la estructura productiva del país; en esta forma el país había logrado solo en años específicos un superávit final en la balanza de pagos y una acumulación de reservas internacionales.

En segundo término, Fernando señalaba que la buena situación de los cambios internacionales, observada hacia fines del decenio de 1960 en la fase final del gobierno de Frei Montalva, se debía a una confluencia de hechos significativos: el plan de expansión de la gran minería del cobre, un notable flujo de capitales extranjeros de corto plazo y un considerable endeudamiento externo por parte de organismos estatales y descentralizados.⁷ En adición a estos factores, postulaba que: “merced a una coyuntura excepcionalmente favorable de la cotización del cobre en los mercados internacionales se consiguió formar una respetable reserva de divisas”.⁸

En tercer lugar, luego de señalar la fragilidad heredada de la administración anterior con respecto al manejo de los desequilibrios externos, y luego de reconocer las presiones que debía enfrentar el gobierno de la UP en los planos tanto interno como externo, Fajnzylber

⁶ Al respecto véase *Revista panorama económico*, N° 264, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, octubre de 1971, pp. 3-6.

⁷ Véase *Revista panorama económico*, N° 269, junio de 1972, pp. 17-32. En este ejemplar se registra la participación de Fajnzylber, entre otros invitados, en el coloquio “Cómo manejar una “sequía” de divisas”, organizado por la citada revista.

⁸ *Ibíd.*, p. 17.

expone las medidas que tuvo que adoptar el gobierno para el manejo de esta crisis:

“En estas circunstancias hubo que otorgar prioridad al esfuerzo tendiente a reconstruir un sistema de financiamiento de corto plazo para mantener normal el flujo de importaciones. Cabe señalar que en este punto nos enfrentamos con serios problemas, debido al origen de nuestras compras en el exterior y el destino de nuestras ventas. En efecto, nuestro intercambio comercial con estados Unidos es deficitario, por cuanto compramos en ese país más de lo que le vendemos. La situación es inversa en el caso de los países europeos. Hubiera sido más fácil, naturalmente, reconstruir el sistema de financiamiento de corto plazo con países con los cuales nuestra balanza comercial registra superávit.

Una segunda medida adoptada por el gobierno apunta al manejo más racional del volumen de importaciones, para lo cual se ha elaborado un presupuesto de divisas. Además se ha buscado centralizar en una Secretaría de Relaciones Externas todas las decisiones vinculadas a este problema, con lo que se pone término a la anarquía imperante hasta hace poco, cuando nada menos que 37 organismos del sector público tenían injerencia en las exportaciones e importaciones. La Secretaría a que he hecho mención tiene a su cargo la elaboración del presupuesto de divisas y controla su aplicación”.⁹

Finalmente, y dentro del conjunto de soluciones propuestas por la SEREX, Fajnzylber agregaba la creación de empresas de comercio exterior para así desconcentrar el 85% de las exportaciones totales del país realizadas por las empresas de la nueva “área de propiedad social”, y el 60% tradicional de importaciones que registraba el Estado. Además, se planteaba la diversificación de los socios comerciales mediante la ampliación de vínculos, especialmente con los países socialistas, en busca de restablecer e incrementar las fuentes de financiamiento que se habían cerrado en otros países. También se proponía ampliar la participación de los productos chilenos en esos mercados y asegurar un flujo necesario de bienes importados desde dichos países de origen. Con respecto a las exportaciones, él destacaba la necesidad de incrementar y mantener los productos de exportación tradicionales, pero también de lograr un nuevo y mejor posicionamiento de exportaciones no tradicionales.¹⁰ Como puede apreciarse al revisar este número del *Panorama económico*, cumpliendo funciones de gestión administrativa y de planificación económica Fajnzylber ya mostraba capacidades para trabajar en equipo, organizarlos y buscar soluciones a los problemas enfrentados en términos amplios y

⁹ *Ibíd.*, p. 18.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 18.

diversos. Todo esto empieza a vislumbrarse en esta etapa de su vida, la primera en la que debe ejercer cargos de cierta autoridad funcionaria, cuando tenía tan solo 32 años de edad; este hecho merece ser rescatado como una característica personal suya, más allá del juicio que la historia y los analistas económicos puedan formarse respecto de la efectividad, aplicabilidad y racionalidad de las políticas con que Fajnzylber y su equipo debieron enfrentar una parte significativa de la crisis económica del gobierno de la UP.

En octubre de 1972 se inició el paro gremial más prolongado que tuvo que encarar el gobierno de Allende y que fue el de los camioneros. La crisis económica, política y social comienza a agudizarse por el desabastecimiento y el surgimiento del “mercado negro”; los brotes inflacionarios derivados de una política fiscal que se financiaba crecientemente con emisiones del Banco Central; las expropiaciones de fundos y empresas; el complot contra la producción; el bloqueo del comercio exterior; las contradicciones políticas en el seno de la UP; el avance de las acciones subversivas de los grupos de ultra izquierda y ultra derecha; la ambigüedad de la oposición política ante el gobierno, y una tendencia incipiente, pero creciente, de las Fuerzas Armadas hacia la sedición, motivada por los partidos de derecha y los intereses extranjeros.

Superados en forma somera algunos conflictos existentes, una vez finalizado el paro de los camioneros llegamos a marzo de 1973 y a las elecciones parlamentarias celebradas en ese mes, por cierto las últimas que se realizarían en el país por un lapso de casi 17 años. A pesar de que la UP aumentó su votación, así como su número de diputados y senadores, el gobierno no pudo superar la situación de violencia y confrontación, en tanto que el clima golpista era un caldo de cultivo que día a día se hacía más denso. Es así que en junio de este año, el día 29, se produce el primer intento al respecto: el “tancazo”. Las fuerzas armadas leales al presidente Allende lograron neutralizar el avance de las fuerzas sediciosas, pero este hecho fue solo el primer conato golpista; el segundo, ocurrido el 11 de septiembre, no pudo ser frenado.

Precisamente, en este período comprendido entre el “tancazo” y el 11 de septiembre, Fernando Fajnzylber deja su cargo en la SEREX y es nombrado por el gobierno como interventor, en representación del Partido Socialista,¹¹ junto con otro funcionario, en representación del Partido Comunista, en la mina cuprífera El Teniente, ubicada en el sector cordillerano de la provincia de O’Higgins. El motivo de estos

¹¹ En efecto, más allá de sus simpatías originales por las Juventudes Comunistas, a comienzos del año 1970, cuando el triunfo de Allende era probable, es invitado por el sector moderado del Partido Socialista a colaborar anticipadamente con el eventual gobierno de la UP.

nombramientos fue el paro de trabajadores que se estaba desencadenando en este complejo minero. Curiosamente, y por esas contradicciones que a menudo imponen la vida y la historia, Fajnzylber, el intelectual progresista, el hombre que buscaba el lado humano de las personas, y el gobierno de la UP, cuya primera prioridad eran las reivindicaciones de la clase obrera, debían intervenir y, de alguna manera, neutralizar un paro de trabajadores. Pero como se ha señalado, este nuevo interludio fue breve. El golpe de Estado finalmente se materializó, y todo intento por evitarlo fue en vano.

Salvador Allende muere aquel mismo 11 de septiembre, suicidándose, luego de que la Moneda fuera bombardeada. A partir de ese día, las nuevas autoridades militares declaran el país en estado de sitio, imponen el toque de queda, cierran el Congreso, proscriben los partidos políticos y comienzan a perseguir y detener a los funcionarios y dirigentes del gobierno derrocado y a los militantes y simpatizantes de la UP y la ultra izquierda.

En la misma mañana de aquel martes 11 de septiembre, Fajnzylber se dirigió al Banco Central, que se encontraba cerrado; acto seguido caminó hacia la oficina de la SEREX, que curiosamente no fue allanada sino hasta después de tres meses del golpe. Al constatar la violencia que se estaba desatando, decide volver a su hogar para encontrarse con sus hijos y su esposa Gloria, quien entonces tenía un embarazo de seis meses. De ahí, Fernando opta por asilarse en la Embajada de México, y a los pocos días de ocurrido el golpe es ayudado por sus amigos cepalinos Enrique Iglesias y David Ibarra a salir de Chile, inicialmente solo. Enrique Iglesias, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, lo llevó personalmente hasta el aeropuerto en su automóvil de las Naciones Unidas, y David Ibarra, de nacionalidad mexicana, le facilitó la llegada a ese país, que solidariamente acogería a Fernando y a su familia durante los largos años de exilio.

E. El exilio (1973-1984)

Recién llegado a México, D.F., Fajnzylber se empieza a informar sobre la temprana y enorme magnitud de la represión que la dictadura de Pinochet está ejerciendo no solo contra los ideólogos y ex funcionarios del depuesto gobierno, sino también contra dirigentes sindicales y campesinos. Dada esta dramática situación, Fajnzylber, nuevamente ayudado por su amigo David Ibarra, apura los trámites para que su familia abandone Chile y viaje a México, hecho que finalmente se produce un mes después de la llegada de él a ese país.

Una vez instalada la familia Fajnzylber-Reyes en México, Fernando comienza un período de adaptación a esta nueva realidad y a decidir respecto de sus nuevas alternativas laborales, mientras que su esposa continúa, ahora en forma más tranquila, esperando a su tercer hijo, Víctor, que nace el 10 de diciembre de 1973. Durante 1974, el régimen militar en Chile se consolida rápidamente y las políticas de represión y exilio aplicadas por la Junta se intensifican, haciendo cada vez más cierta una estadía prolongada de Fajnzylber en México, al igual que la de muchos otros miles de chilenos que debieron irse a vivir a otras latitudes, lejos del país, imposibilitados de volver a Chile y con una L en el pasaporte, como un resumen administrativo de toda esta situación. Con esta certeza entonces, la de saber que podía vivir por mucho tiempo, pero tranquilo, en México, comienza a vincularse rápidamente con los ámbitos principalmente académicos del país, tanto de organismos internacionales como de centros docentes nacionales e instituciones gubernamentales. A este respecto, se debe señalar que su primera labor destacada fue su participación en los años fundacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), organismo en el cual se desempeñó como coordinador de los programas de investigación y, luego, como profesor.

Se inicia así una época importante para Fernando Fajnzylber, por cuanto de alguna manera retorna al tipo de actividades que realizó en las sedes de la CEPAL en Santiago y Río de Janeiro y, además, lo hace retomando temas que ya había estudiado. En efecto, había examinado el papel de las empresas transnacionales (ET) en Brasil, y ahora comenzaba a ampliar su campo de estudio al caso de México. Esta etapa de investigación dejó una importante producción escrita, entre la cual se destacan las obras *Las empresas transnacionales: expansión internacional y proyección en la industria mexicana* y *Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo*. La primera fue un libro escrito en coautoría con la licenciada Trinidad Martínez Tarragó y publicado en 1975 por el Fondo de Cultura Económica (FCE), en el marco de un proyecto conjunto entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el CIDE; en tanto que la segunda es un artículo escrito por él y publicado por la misma editorial en 1976.¹²

En esta fase de sus investigaciones, Fajnzylber también se adentra en temas siempre presentes en su obra: las estrategias industriales en América Latina, la transferencia de tecnología, el papel de la investigación y desarrollo (I&D), y la comparación con experiencias exitosas en estas áreas observadas en países como Japón y las economías del sudeste asiático. Asimismo, es con frecuencia consultado por funcionarios del

¹² El CONACYT es un organismo del Gobierno de México creado en 1970 con el fin de promover, precisamente, el desarrollo científico y tecnológico del país.

Gobierno de México y de otros países, lo que se tradujo en varias asesorías en ciertos asuntos de política industrial. Se destacan, al mismo tiempo, sus membresías en comités editoriales de publicaciones pertenecientes a diversas agrupaciones profesionales, entre las que cabe resaltar la revista *El trimestre económico* del FCE, editorial en la que participó, además, como integrante de su comisión evaluadora. En este tipo de actividades también debe subrayarse su colaboración como miembro del comité editorial de la revista *Investigación económica*, de México.

A partir de 1976 y hasta 1980, Fernando vuelve a vincularse con los organismos de las Naciones Unidas. En efecto, desde 1976 en adelante se desempeñó como director internacional del Proyecto conjunto de bienes de capital Nacional Financiera (NAFINSA)/ONUDI, en el que trabajó coordinando y dirigiendo las actividades de este proyecto, junto con otros ocho expertos internacionales.¹³ Las tareas específicas consistieron en el diseño de una estrategia sectorial, el desarrollo de instrumentos de política, la identificación y negociación de proyectos, y la capacitación y difusión en el área de bienes de capital.

A partir de 1980 continuó vinculado a la ONUDI, esta vez como Asesor Principal en Desarrollo Industrial, cargo en el cual debió:

“- Colaborar con el Representante Residente de las Naciones Unidas en México y Cuba y las autoridades gubernamentales correspondientes en la elaboración del contenido del tercer Ciclo de Programación 1982-1986 PNUD, en el campo de acción de la ONUDI.

- Mantener contacto con la sede de la ONUDI en Viena y las autoridades gubernamentales en México y Cuba para una adecuada implementación en la marcha de los proyectos de asistencia técnica.

- Como “*focal point*” de la ONUDI en los proyectos de bienes de capital en América Latina, asistir en representación de las Naciones Unidas y el gobierno a aquellos países interesados en el desarrollo de los proyectos de bienes de capital con la asistencia de la ONUDI. Representar a la ONUDI en varios eventos internacionales”.¹⁴

En cuanto a su experiencia en México, Fernando Fajnzylber vivió momentos de alegría y emociones varias, compartiendo con el pueblo de ese país; desplegando su carisma y humanidad en el entorno de

¹³ Nacional Financiera Sociedad Anónima (NAFINSA) es una organización que en México cumple funciones de fomento y desarrollo productivo, homologables a las que en Chile realiza la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

¹⁴ Términos del propio Fernando, escritos en su *Personal history*, la hoja de vida que debió presentar en 1984 para postular al cargo que posteriormente lo traería de nuevo a la CEPAL.

relaciones personales que consolidó; asesorando a gobiernos; viajando por América Latina y Europa en su calidad de funcionario internacional; en otros términos, consolidando su carrera profesional. No obstante, la idea de volver a Chile, sus preocupaciones en cuanto a la situación del país y a las vías por las que este podría retornar a la democracia y retomar una senda de desarrollo económico y progreso social, siguieron siendo permanentes, pero desde una perspectiva diferente, con una visión tal vez más realista o madura sobre cómo se debían alcanzar estos objetivos.

En un plano más bien personal, ya finalizando la década de los setenta, Fajnzylber inicia una nueva relación marital con la socióloga chilena Alicia Barrios, luego de separarse de su primera mujer, Gloria Reyes. Por estos años, en uno de sus viajes a Viena, también conoce a Ernesto Ottone, con quien consolidaría una estrecha amistad que luego, en los años posteriores al retorno a Chile, se traduciría en importantes colaboraciones de trabajo en la CEPAL.

F. El retorno a Chile y a la CEPAL (1985-1991)

Comenzando la década de 1980, el panorama económico de América Latina se torna extremadamente complejo; en efecto, la región comienza a experimentar los efectos de la crisis de la deuda, que después inspiró a la CEPAL para acuñar el concepto de la “década perdida”. En medio de este problemático panorama, Fernando Fajnzylber continúa viviendo en México, cumpliendo funciones para la ONUDI en el proyecto de bienes de capital, marco en el cual germinaría, en el año 1983, uno de los libros más influyentes de su producción escrita: *La industrialización trunca de América Latina*; más adelante ese aporte se comenta en forma amplia.

Paralelamente a estas labores, la preocupación de Fajnzylber por los sucesos que ocurren en Chile no cesa; de hecho, en uno de los capítulos del libro hay un completo acápite referido a los países del Cono Sur. Ahí el análisis de la conducción económica e industrial de Chile por parte del régimen militar y, en particular, de los seguidores del recetario neoliberal, es riguroso y crítico a la vez. Así como desde el exilio estos análisis están presentes en él, sus ansias de retornar a Chile también lo están.

Durante 1984, en los días en que Fernando y su familia aún se encuentran en México, ocurre un hecho fundamental: la prohibición de su ingreso a Chile ha sido levantada. Junto con ello, se produce otro acontecimiento adicional: es llamado a incorporarse a la sede de la CEPAL en Santiago. A raíz de esto, su retorno a Chile y a la Comisión se materializan en 1985, y se incorpora a la División Conjunta

CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, que entonces era dirigida por Oscar Altimir.

En los primeros años de su retorno, el trabajo que realizó en esa División mantuvo una continuidad respecto de los temas que había desarrollado desde *La industrialización trunca de América Latina* hacia atrás, con un fuerte énfasis metodológico en la comparación con experiencias industriales extrarregionales, como las de Japón y los países del sudeste asiático. Sin embargo, en esta ocasión, tales énfasis, aunados a un análisis estadístico cartesiano, dieron como fruto una de las mayores y mejor logradas conceptualizaciones en la obra del autor: el síndrome del casillero vacío en América Latina; de ahí surgiría la categorización de países que se industrializan con crecimiento y equidad (GEIC), y aquellos que (como casi todos los de América Latina), no lo hacen de ese modo. A este concepto capital, Fajnzylber agregó el de la caja negra del progreso técnico en la región y, mediante la articulación de ambos, configuró un diagnóstico y una propuesta de industrialización renovada para la región. El período de estas investigaciones se prolongó desde 1986 hasta 1989 y se materializó finalmente en el documento *Industrialización en América Latina: de la “Caja negra” al “Casillero vacío”*, que fue publicado en 1990.

En este segundo lustro del decenio de 1980, Fajnzylber y su familia comenzaban a adaptarse nuevamente al país, en una época caracterizada por los últimos estertores de la dictadura, que continuaba ejerciendo el poder con episodios selectivos de represión, mientras que la oposición comenzaba a dividirse entre sectores políticos radicalizados y aquellos que buscaban el consenso y el diálogo con el régimen, para conducir el país a una transición democrática enmarcada en los derroteros de la nueva constitución política, que fue aprobada en el plebiscito de 1980. De este sector de la oposición que negoció con el gobierno militar surgió la llamada Concertación de Partidos por la Democracia, una alianza política integrada por partidos de centro y centro-izquierda. Este nuevo conglomerado también estuvo integrado por el Partido por la Democracia (PPD), un partido fundado en 1987 y que en aquellos años tuvo alguna significación para nuestro autor.

En efecto, frente a esta nueva correlación de fuerzas políticas democráticas, Fajnzylber, quien a fines de los años setenta mantenía vinculaciones con una facción del PS, vio con optimista mirada el surgimiento de la Concertación y con especial entusiasmo el nacimiento de un partido como el PPD, dada su cercanía con Ricardo Lagos Escobar, uno de sus fundadores. A Fajnzylber le atraía la propuesta renovadora de esta colectividad, por su discurso centrado en la construcción de una ciudadanía integral. Por cierto, también compartía los aspectos

estratégicos de la Concertación y de este nuevo partido, que surgían como instrumentos factibles para la recuperación democrática.

En relación con el fenómeno PPD, Fajnzylber también encontraba un lugar de destino para las reflexiones que en todos los años de exilio y estudio de fenómenos socioeconómicos y políticos en América Latina habían configurado su visión respecto de la construcción de una nueva izquierda y una definición renovada y moderna del progresismo. En este proceso personal, Fajnzylber se encontró con otros intelectuales que habían experimentado evoluciones similares, como José Joaquín Brunner y Ernesto Ottone, con quienes reafirmó lazos de amistad estrechos, que además se traducirían después en importantes trabajos conjuntos.

Y mientras todos estos cambios políticos se sucedían uno tras otro, Fajnzylber proseguía con su trabajo en la CEPAL, en los proyectos y temas ya señalados. Estas actividades las realizaba en tanto continuaba su proceso de adaptación al país y retomaba contacto con personas que, como él, retornaron del exilio, o con otras que permanecieron en Chile. Estos son los años en que, en sus momentos de ocio, asistía con frecuencia a la salsoteca “El Tucán”, en compañía de su esposa y otros amigos. Son también los años en que finalizada su jornada diaria en la CEPAL, llegaba a su hogar a disfrutar de la simpleza de una taza de té acompañada de pan con palta, o disfrutaba de fines de semana en que intensificaba su vida familiar y discutía junto con su mujer temas sociológicos o políticos que más tarde enriquecían los análisis que abordaba en su trabajo. Son los años en que se reencuentra con Chile, reforzando un sentido de vida austera y siempre cercano a la gente.

En medio de todo este contexto nacional y personal, el país y Fajnzylber se encuentran con la llegada de 1988. Este fue, sin duda alguna, un año de cambios cruciales en el país. En efecto, la Concertación decide participar en el plebiscito histórico de ese año. Dado que la opción “NO”, defendida por la Concertación, se impuso en estos comicios del recordado 5 de octubre de aquel año, y que la Junta Militar reconoció su derrota, de acuerdo con los mandatos constitucionales el triunfo de esta opción permitió que, en diciembre de 1989, el país celebrara elecciones presidenciales después de casi 20 años, y comicios parlamentarios después de casi 17. En esta elección la Concertación triunfó, y su líder, el demócrata cristiano Patricio Aylwin se convirtió en el nuevo Presidente de Chile, responsabilidad que asumiría en marzo de 1990. Por otro lado, si bien la Concertación eligió a la mayoría de los Diputados y Senadores en las elecciones parlamentarias, esta mayoría se vería disminuida por la presencia de Senadores designados y vitalicios, figuras nuevas e inéditas en la historia parlamentaria del país, definidas y establecidas en la Constitución de 1980.

A pesar de las trabas que comenzaban a configurar la llamada transición a la democracia, el país vivió momentos de gran efervescencia política y de grandes esperanzas entre 1988 y 1990, que surgían de señales concretas, como por ejemplo el retorno masivo de exiliados; la legalización de los partidos políticos; el incipiente interés ciudadano en participar en ellos y en las elecciones; las concentraciones masivas celebradas en estos años, como las del Parque La Bandera en septiembre de 1988, o aquellas efectuadas en el Parque O'Higgins el 6 de octubre de aquel mismo año, cuando la concertación celebró el triunfo del "NO", y la que tuvo lugar a fines de diciembre de 1989, cuando Aylwin cerró su campaña. Eran tiempos en que los debates volvían a los medios de comunicación y la gente perdía el temor a manifestarse.

No cabe duda de que estos fueron años de gran emoción y alegría para los intelectuales progresistas, como Fajnzylber y tantos otros, que durante mucho tiempo anhelaron este retorno democrático. Además, todos estos sucesos comenzaron a generar importantes insumos de análisis para sus obras finales, aquellas en que su aprendizaje anterior y sus renovadas concepciones del progresismo estaban también llamadas a plasmarse con gran brillo.

El año 1988 también marcó cambios en la CEPAL. En enero de aquel año la Secretaría Ejecutiva de la Comisión fue asumida por el guatemalteco Gert Rosenthal,¹⁵ amigo de Fernando desde sus años de residencia en México. Estando ambos en Santiago, sus ideas tuvieron gran llegada e influencia para el nuevo Secretario Ejecutivo, especialmente en sus primeros años de mandato, cuando en vísperas del decenio de 1990, la Comisión decidió elaborar nuevos diagnósticos y propuestas respecto de la región y sus perspectivas de desarrollo. Por otra parte, a partir de ese año Fajnzylber fue designado Director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, coincidiendo con el nombramiento de Oscar Altimir como Secretario Ejecutivo Adjunto.

G. Últimos meses: el florecimiento de un legado (1990-1991)

En su calidad de Director de la División mencionada, Fernando Fajnzylber llega al decenio de 1990. De este nuevo período, solo presenció en vida los dos primeros años, dado que su muerte se produjo el 28 de

¹⁵ El Sr. Rosenthal dirigió esta Secretaría hasta diciembre de 1997. Antes de ocupar ese cargo, cabe consignar que su llegada a la Comisión se produjo en 1974, cuando fue nombrado Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México. En 1987 se trasladó a la Sede de Santiago, en la que inicialmente fue designado Secretario Ejecutivo Adjunto.

diciembre de 1991, de manera prematura e inesperada tal como se señala más adelante. Debe subrayarse que a pesar de la corta extensión de esta etapa, su vida y su producción intelectual estuvieron caracterizadas por una intensidad y productividad de gran magnitud. En 1990 Fernando ha cumplido 50 años, edad en que se devela la madurez alcanzada en sus vivencias como hombre y profesional. En esta nueva etapa, sin duda, estará usando en toda su plenitud y capacidad sus talentos y sus potencialidades, empeñado en la nueva propuesta de la CEPAL, que según algunos autores llevó a la denominada “renovación del pensamiento cepalino”, de la cual él fue uno de los prominentes mentores.

Todo este proceso se desenvuelve en un clima regional en el que gran parte de sus naciones han restablecido regímenes políticos democráticos, a la vez que sus economías comienzan a mostrar claras señales de recuperación, tras los adversos efectos de la recesión originada en la década perdida de 1980.

Para la CEPAL, este nuevo decenio se inicia con el enunciado de su propuesta de “Transformación productiva con equidad”, presentado en el período de sesiones de la Comisión en abril de 1990, y cuyo autor principal fue Fernando Fajnzylber. Las ideas fuerza que motivaron esta propuesta se centraron en su diagnóstico y pronóstico respecto de la conveniencia para la CEPAL de pronunciarse frente al proceso de reformas al que se estaría incorporando la mayoría de las economías latinoamericanas. Un mensaje importante incluido en esta iniciativa señalaba la particular actuación que debía tener el Estado en este proceso de transformación, que se concebía de un modo distinto de lo que había sido la amplia participación gubernamental de antaño, pero que no por ello lo incapacitaba para influir significativamente en la conducción económica y social de los países.

Entre sus varios lineamientos de políticas desarrollistas, la propuesta de transformación productiva con equidad plantea el logro de una mayor competitividad “auténtica”, basada en la incorporación de progreso técnico; destaca el carácter sistémico de la competitividad, que incluye una amplia red de interacciones entre los productores y determinadas infraestructuras logísticas y educacionales; también se sostiene, sobre la base de ese carácter sistémico de la competitividad, el papel esencial de la industrialización y el sector manufacturero, pero sin desconocer las importantes vinculaciones de este con sectores como el agrícola y el de servicios; se señala asimismo, de manera enfática, que la consecución del crecimiento económico apoyado en las consideraciones anteriores se retroalimenta apropiadamente con el objetivo prioritario de la equidad social.

La propuesta de la CEPAL se presentó de manera casi paralela a la formulación neoliberal esbozada a partir del llamado Consenso de Washington y, en muchos aspectos, estas dos propuestas compartían similitudes de forma, aunque en términos de fondo mostraban elementos claramente diferenciados. Estas distinciones de contenido y semejanzas formales merecen ser examinadas con mayor profundidad, para evitar confusiones entre una propuesta y la otra. Sin embargo, en honor a la pertinencia e importancia del tema, estos aspectos serán analizados en la primera sección del capítulo III, con el debido detalle y resaltando las visiones que el propio Fajnzylber tuvo en relación con el enfoque neoliberal.

Volviendo a su trayectoria personal, llegamos a 1991. En su primera fase, el autor toma unos meses libres para ir, junto con su familia, a California, ciudad a la que fue invitado por la Universidad de California, Los Angeles (UCLA) para realizar actividades docentes; este fue sin duda un breve período que, en el recuerdo de su esposa Alicia, conllevó momentos de gran satisfacción y dicha para nuestro autor. En esta misma época, él comienza a manifestar uno de sus últimos intereses de orden social: el fenómeno de los medios de comunicación de masas, uno de los temas que a su regreso a Santiago fueron objeto de interesantes discusiones con su amigo, el sociólogo José Joaquín Brunner.

De vuelta en la CEPAL, él vinculó a Brunner con un connotado equipo de trabajo, al que también se incorporaron el sociólogo Ernesto Ottone y el experto argentino de la UNESCO, Juan Carlos Tedesco. Dentro de un grupo multidisciplinario de investigadores integrado, además, por otros profesionales, Fajnzylber coordinó un proyecto de investigación centrado en la educación, el conocimiento y la formación de recursos humanos de excelencia, temas que fueron estudiados para extender el alcance y la potencialidad de la propuesta de transformación productiva con equidad.

Brunner y Ottone coinciden en señalar que el esfuerzo empeñado en este proyecto fue intenso, y que Fajnzylber cumplió una acertada función coordinadora del equipo de trabajo; además, su apuesta de contratar a consultores provenientes de diferentes disciplinas de las ciencias sociales, especialmente de aquellas relacionadas con las ciencias de la educación, y no solamente a economistas, fue un acierto decisivo que permitió dar potencia y riqueza analítica a las propuestas incorporadas en el producto último de este proyecto. Este fue el documento institucional *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, publicado por la CEPAL y la UNESCO en 1992, a escasos meses de ocurrido el fallecimiento de Fajnzylber.

Quizás por una de esas azarosas, o tal vez predestinadas, casualidades que tiene la vida de las personas, el viernes 27 de diciembre de 1991 el autor puso punto final al documento anteriormente citado, con lo cual el producto quedaba sujeto al proceso de edición institucional y, en suma, el proyecto sobre educación y conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad llegaba a su fin. Bordeando las seis de la tarde de aquel viernes se reúne con su amigo Ernesto Ottone, estando ambos aún en el edificio de la CEPAL. En un acto tal vez premonitorio, Fajnzylber invita a Ottone a realizar una especie de resumen del año, para repasar brevemente lo que había sido ese intenso 1991 para ambos, en términos personales y profesionales. Luego de despedirse con un abrazo, cada cual se dirigió a su respectivo hogar, sin saber ninguno de los dos que esta era la última vez que celebrarían el acto humano del saludo.

En la noche de ese viernes, Fernando Fajnzylber y su señora concurren a la fiesta que Roberto Zahler y su esposa ofrecían con motivo de un nuevo aniversario matrimonial.¹⁶ Alicia Barrios recuerda la alegría de su marido en esta fiesta, relajándose y recuperándose de su arduo año laboral. En esta ocasión él pudo disfrutar de su gran afición por el baile y compartir distendidamente con los anfitriones de la fiesta y demás invitados. No obstante lo anterior, un síncope cardiaco, súbito e inesperado, puso fin de manera lamentable, en la madrugada del sábado 28 de diciembre de 1991, a la vida de Fajnzylber. Fue un síncope sorpresivo e imprevisible, por cuanto nunca había experimentado anteriormente un episodio de tal naturaleza o un cuadro clínico que manifestara síntomas de afecciones al corazón. El fin de sus días constituyó también una muerte prematura y lamentable, porque él era un hombre que estaba en la plenitud de su vida y porque la muerte de todo ser inevitablemente remece de dolor a las personas cercanas que forman parte de su entorno.

Con la desaparición de Fajnzylber se llegó al fin de la vida de un hombre que la disfrutó con intensidad, sencillez y pasión; quedó trunca la contribución de uno de los intelectuales y economistas políticos más influyentes en el concierto de las ciencias sociales latinoamericanas; la CEPAL perdió a uno de sus más destacados funcionarios y la posibilidad de haber contado con él para continuar la renovación de su pensamiento institucional sobre la base de su tradición histórica; y los gobiernos de la región no tuvieron ya la posibilidad de enriquecer sus políticas económicas y sociales a través de las asesorías que en vida les brindó generosamente. Su voz quedó finalmente silenciada en los múltiples auditorios, aulas de conferencia y cátedras, donde los argumentos del

¹⁶ En esos tiempos, Zahler se desempeñaba como Presidente del Banco Central de Chile.

maestro sedujeron las mentes de muchos de quienes asistían a sus ponencias.

Sin embargo, más allá de estas presencias físicas que desaparecieron junto con Fernando Fajnzylber, sus cualidades humanas y lo poderoso de su intelecto quedaron inmortalizados en la memoria de todos aquellos que lo conocieron, así como también en los escritos en que plasmó todas sus ideas al amparo de organismos de las Naciones Unidas e instituciones académicas y gubernamentales que apoyaron con éxito las notables capacidades de este hombre actual y anticipador de futuro que fue nuestro personaje. Por estas razones, por la vigencia de su pensamiento, y más allá de su desaparición prematura, Gert Rosenthal tiene mucha razón al señalar que “Fernando sigue vivo entre nosotros”.

Al finalizar este capítulo, y en virtud de la vigencia del pensamiento del gran autor, baste tan solo señalar que la muerte —en su clásica visión antropológica— es el renacimiento de un nuevo proceso vital. En el caso de Fernando Fajnzylber Waissbluth, este proceso ha sido el florecimiento de un legado que se ha materializado en la enorme contribución multidisciplinaria de un hombre e intelectual de su tiempo, legado que, en definitiva, ha germinado como el fruto generoso de un creador.

Capítulo III

Viaje por el pensamiento y obra de Fajnzylber

A. Influencias y aspectos metodológicos en la producción de Fajnzylber

En este capítulo se intenta “abrir la caja negra” de lo que podría llamarse el razonamiento de Fajnzylber, tarea que, a su vez, hace posible entender los aspectos metodológicos bajo los cuales este producía sus escritos. También es objetivo de este capítulo indagar las influencias que el autor tuvo, vale decir, las obras de otros autores —previos o contemporáneos— que de alguna manera motivaron, en mayor o menor medida, algunos aspectos de sus investigaciones. Un propósito importante de este capítulo es también el de presentar opiniones específicas que el propio Fernando Fajnzylber sostuvo respecto de otros temas y autores, como por ejemplo el advenimiento de la ideología neoliberal a comienzos de los años noventa, o las reflexiones finales de Prebisch en los años ochenta respecto del capitalismo periférico. Todos estos aspectos son analizados en esta primera sección. Además, con el fin de destacar estos temas desde la producción escrita de Fajnzylber, en la sección B se conduce al lector por un recorrido global de su obra.

1. Influencias en la construcción de la economía política de Fajnzylber

Fajnzylber, como ya se ha dicho, se formó en las ciencias exactas y se convirtió en un ingeniero civil industrial. No obstante, dadas sus vinculaciones con el mundo de la izquierda, algunos aspectos teóricos del marxismo tuvieron una influencia, aunque menor, en lo que serían sus construcciones analíticas. Para una fracción importante de los jóvenes formados en los años sesenta y setenta, el materialismo dialéctico y el materialismo histórico fueron dos instrumentos de análisis recurrentes.

Para los profesionales provenientes del mundo de la ingeniería y las ciencias exactas, el enfoque marxista de la economía centrado en la dialéctica fue una herramienta novedosa, por cuanto planteaba un modelo societal presentado de manera científica. En el caso de Fajnzylber, la influencia del marxismo fue aquella señalada como un enfoque novel y científico para la interpretación de la realidad y de la historia. Sin embargo, a diferencia de otros jóvenes formados en su generación, no fue un recitador o repetidor mecánico de los principios presentes en “El capital”, ni mucho menos del “Manifiesto comunista” o los “Principios del comunismo” de Marx y Engel. La influencia del marxismo en Fernando fue de carácter contextual.

Fajnzylber como muchos otros economistas de la CEPAL hacia fines de los años sesenta, no elaboró argumentos económicos referidos a la plusvalía, la tasa de ganancia o la necesidad de promover la lucha de clases. En él se rescata una de las primeras visiones prebischianas, aquella que apuntaba a la necesidad de construir, en la periferia, un modelo económico que, más que combatir el capitalismo, intentase corregir sus asimetrías. En este sentido, Fajnzylber también se diferenció de los teóricos dependentistas y neomarxistas de la década de los setenta en América Latina, que surgían de la oposición a los postulados estructuralistas de Prebisch y la CEPAL, con visiones políticas y socioeconómicas más radicales.

Por cierto, en sus primeros años de ejercicio profesional, Fajnzylber, a pesar de estar más cerca del estructuralismo que de las nuevas corrientes analíticas de izquierda, se centró más bien en la problemática de la industrialización que en el tema de los términos de intercambio. La visión que tuvo respecto de la primera, sin embargo, comenzó a diferenciarse del enfoque estructuralista y prebischiano, sobre todo en cuanto a la profundización en la periferia de la estrategia de sustitución de importaciones y a las políticas de conducción estatal que los gobiernos le imprimieron. Este distanciamiento se haría mucho más notorio en la última fase de su producción. No obstante, tanto Prebisch como

Fajnzylber destacaron el carácter imitativo del capitalismo periférico, aunque los contenidos de este rescate se diferenciaron en algunos matices y énfasis. Para Fajnzylber, en la difusión del progreso técnico, el cual consideraba que era contenido y portado en los bienes manufacturados y de capital, lo relevante estaba dado por su incorporación y perfeccionamiento, más que por la distribución de sus frutos.

Una influencia importante en la obra de Fajnzylber es, sin duda, la de Schumpeter, muy especialmente a través de su libro *Capitalismo, socialismo y democracia*, del cual rescató el papel de la empresa como un agente económico innovador en el andamiaje productivo y de consumo. A este respecto, el proceso de la destrucción creadora y el carácter evolucionista del proceso productivo empresarial tuvieron gran presencia en aquella fase de mediados de los años setenta, cuando vinculó el fenómeno de las empresas transnacionales con los estilos de liderazgo empresarial y el desarrollo económico.

Ahora bien, más allá de estos contextos e influencias intelectuales, Fajnzylber construyó su pensamiento sobre la base de muchos elementos y reflexiones que le son propios. Para él, la historia y el conocimiento de las realidades constituyeron el mejor cimiento sobre el cual creyó factible crear sus teorizaciones. En tal sentido, la experiencia alcanzada tras sus visitas a países dentro y fuera de la región; el conocimiento en terreno del proceso productivo de las plantas manufactureras y el contacto con la idiosincrasia e historia de diversos pueblos fueron influencias vitales en su obra.

Esta manera de aproximarse a las complejidades del desenvolvimiento económico es similar a la adoptada por los primeros economistas cepalinos cuando comenzaron a concebir las problemáticas del desarrollo en la región. Sin embargo, esta similitud fue parcial y se dio al comienzo de su carrera, puesto que con el tiempo los énfasis que imprimió a sus análisis lo diferenciarían de dichos autores. No obstante, si bien Fajnzylber no elaboró obras de historia económica como las realizadas por Pinto y Furtado,¹ todos sus análisis sobre industrialización incorporaron de manera amplia los antecedentes históricos pertinentes que se requerían para describir y explicar las experiencias de industrialización que estudió.

¹ “Chile: un caso de desarrollo frustrado” y “Formación económica de Brasil”, respectivamente.

2. El método de Fajnzylber

Considerando todos los elementos mencionados que configuraron las influencias autorales y las bases epistemológicas con las que Fajnzylber llevó a cabo su producción escrita, cabe ahora preguntarse entonces cuál fue su metodología de carácter más técnico, vale decir, aquel conjunto de acciones sistemáticas mediante el cual, en la conducción de sus investigaciones, pasaba de los datos al análisis, y de este a las conclusiones e implicaciones de política.

Respecto de esta última pregunta, cabe consignar que las bases del autor están en la ingeniería, la economía, la programación y la planificación y la estadística descriptiva. De este modo, el uso de estadísticas y las formas en que las combinó configuran un primer aspecto metodológico importante en su técnica de investigación. Al respecto Fajnzylber, especialmente desde mediados de su carrera, privilegió más bien un uso descriptivo y gráfico de los datos, que uno basado en los modelos econométricos y las nuevas sofisticaciones de la inferencia estadística, que comenzaron a ganar rápidamente terreno en la profesión desde comienzos de los años setenta.

No obstante, no descartó de plano (como podría pensarse), el uso de estas herramientas. De hecho, en su primer trabajo, *Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña*, Fajnzylber y el equipo técnico del IPEA que lo acompañaba en este proyecto, encargaron una acotada encuesta industrial que les permitió estimar distintos modelos de regresión lineal múltiple con datos de corte transversal para el año 1967. Mediante la estimación de estos modelos se trató de encontrar las variables estadísticamente significativas que explicasen el volumen de exportaciones de las empresas pertenecientes al sector manufacturero. La motivación para incluir este ejercicio dentro del estudio fue más bien de índole académica, por cuanto el equipo reconoció limitaciones en los datos y ciertos problemas de multicolinealidad,² de modo tal que no usaron estas modelaciones como instrumentos para extraer implicaciones de política.

Más allá de tales limitaciones de los datos, y considerando que estas técnicas econométricas no estaban tan difundidas como hoy en día en los centros académicos e investigativos de la región, además de que actualmente se cuenta con una variada gama de programas computacionales que permiten desarrollar ejercicios de regresión en fracciones de segundos, a lo que se agrega el hecho de que la

² Véase el documento mencionado, pp. 257-263 y el anexo 7. En la tercera parte, la bibliografía oficial del autor ofrece la referencia adecuada.

disponibilidad de cantidades y tipos de datos permiten hacer más y mejor econometría, el acercamiento de Fajnzylber a esta disciplina no dejó de ser innovador y, por cierto, planteó preguntas interesantes en su campo de estudio, denotando tempranamente la pauta que seguirían las investigaciones en gran parte de las universidades de la región.

Las estadísticas descriptivas utilizadas por Fajnzylber constituyeron el grueso de los datos presentes en gran parte de su obra. Estadísticas sobre niveles y tasas de crecimiento, participaciones y proporciones de distribución de ingreso y otros indicadores referidos a comercio internacional o competitividad nutrieron sus análisis, los que, fundidos con sus intuiciones e información de carácter cualitativo, dieron como resultado sus documentos de trabajo y sus libros. Su enfoque metodológico estadístico más notable fue la utilización de diagramas radiales o gráficos que cruzaban distintas categorías, bajo las cuales se podían establecer análisis visuales que reflejaban fenómenos relevantes. Respecto de esto último, es indudable que la exposición con que presentó el problema del “casillero vacío” logró ser comprendida de manera simple y convincente, gracias a este tratamiento estadístico.

Otro aspecto metodológico importante de la obra de Fajnzylber, más allá del manejo estadístico, se refiere a la forma en que realiza sus análisis. Mientras muchos científicos —de las ciencias exactas o de las sociales— buscan la construcción de leyes a partir de axiomas generales y llegan a resultados particulares, esto es, emplean un método deductivo, el proceder de Fajnzylber estuvo mucho más próximo al método inductivo. Esta cercanía se aprecia en su constante estudio de experiencias de industrialización, tanto regionales como extrarregionales. Fajnzylber analizó rigurosamente casos como los de Brasil, México, en parte el de Chile, Japón (desde su época universitaria), Alemania y Estados Unidos.

Con respecto a experiencias latinoamericanas, Fajnzylber las estudiaba detalladamente y luego intentaba llegar a generalizaciones regionales adecuadas, es decir, considerando todos los alcances en que las experiencias individuales estudiadas podían extenderse comparativamente al resto de las economías de la región y dejando muy en claro cuando esto no era factible. En el caso de las economías extrarregionales, el autor operaba con un criterio similar, pero su utilización le servía para fijar contextos internacionales de comparación, a la vez que le permitía sentar las bases en cuanto a qué cosas era posible aprender y cuáles no podían tomarse como ejemplos para las propuestas de política en los casos regionales.

3. Fajnzylber y su visión sobre otras corrientes contemporáneas de pensamiento

En el capítulo II se ha señalado que la propuesta de la CEPAL para la década de los noventa sobre transformación productiva con equidad, de la cual Fajnzylber fue el principal mentor, surgió poco tiempo después que el Consenso de Washington, concepto del que a su vez devino todo el conjunto de políticas integradas en la llamada propuesta neoliberal.

La lista de reformas comprendidas en el Consenso de Washington, tal como Williamson la presenta en su conocido documento *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*,³ es la siguiente: i) disciplina fiscal; ii) prioridades del gasto público; iii) reforma tributaria; iv) liberalización financiera; v) flexibilidad de los regímenes cambiarios; vi) liberalización del comercio; vii) inversión extranjera directa; viii) privatización; ix) promoción de la libre competencia y mantenimiento de regulaciones de mercado justificadas, y x) derechos de propiedad.⁴

Debe mencionarse que la propuesta neoliberal hizo prácticamente suyos estos principios, pero privilegiando de modo fundamental aquellos relativos a la flexibilidad cambiaria, la disciplina fiscal, la liberalización financiera y los procesos de privatización.

Algunos de estos 10 principios capturaban elementos presentes en la propuesta de la CEPAL y de Fajnzylber sobre la transformación productiva con equidad. Los principios coincidentes son los que corresponden a i), iii), vi), viii) y ix), aunque en materia de privatizaciones la CEPAL y Fajnzylber no contemplaban la de prestación de ciertos servicios públicos, como salud o educación.

Fajnzylber distinguió con gran exactitud las similitudes de forma y las diferencias de fondo entre la propuesta neoliberal y la de transformación productiva con equidad. En una entrevista ofrecida por el autor a Fernando Fernández para la revista *Industria y desarrollo*, nuestro autor desentraña tales similitudes y diferencias.⁵

³ Este documento fue presentado por Williamson en una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional y realizada en Washington, D.C. en 1989. Por haber sido alcanzado en dicha ciudad, fue denominado Consenso de Washington.

⁴ Véase el artículo de este mismo autor "Revisión del Consenso de Washington", *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p. 51.

⁵ Véase *Industria y desarrollo*, N° 10, año 3, Bogotá, D.C., 1991. Esta entrevista también aparece reproducida en la *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago de Chile, abril de 1994. En esta última, la reproducción ha sido modificada levemente por cambios editoriales.

En relación con las similitudes, sostiene que estas son formales y se relacionan con la introducción de cambios en el manejo económico (funcionamiento de los mercados); la importancia otorgada a la inserción internacional de las economías regionales; la necesidad de modificar el papel del Estado en la nueva fase de desarrollo regional, y la importancia de cautelar los equilibrios macroeconómicos.

En cuanto a las diferencias, las concibe como de contenido y según él son ocho. En palabras del propio entrevistado:

“La primera diferencia es de método en la elaboración de la propuesta. La de la CEPAL se construye a partir de la realidad de los años ochenta, desde la realidad del contexto internacional, tomando en cuenta los casos que se discutieron y analizaron y el diálogo sostenido con los protagonistas del desarrollo en América Latina. Es desde la realidad de contraste entre el desarrollo latinoamericano y el de otras latitudes —y no desde un modelo teórico— de donde surgen las indicaciones en cuanto a orientaciones necesarias y verosímiles para América Latina.

La propuesta neoliberal, en cambio, se construye a partir de un modelo teórico que fundamenta las condiciones que se requieren para que una economía funcione bien, y contrasta ese modelo con la realidad. Después se ve qué diferencias existen y luego se dice: “hay que modificar la realidad para hacer que se parezca más a las condiciones del modelo teórico”.

La segunda diferencia se refiere al tema de la equidad. En la propuesta neoliberal se supone que este tema va a ser cautelado por la vía del funcionamiento del mercado, pero se introducen programas de alivio a la pobreza extrema; el tema de la equidad se agota en el ámbito de la pobreza extrema. Sin embargo, es importante recordar que América Latina —en varios países— la extrema pobreza afecta a un porcentaje muy importante de la población. Lo que es fundamental en la propuesta de la CEPAL es que la equidad se considera necesaria para la competitividad. Esto significa la inclusión de los distintos actores y protagonistas que participan directa o indirectamente en el proceso productivo. Con niveles graves de inequidad, la competitividad pierde vigencia a mediano plazo.

La tercera diferencia involucra al progreso técnico. En la propuesta de la CEPAL el progreso técnico es central; es un proceso de aprendizaje que incorpora distintos protagonistas, entre los cuales hay sinergismos que requieren tiempo y convergencia de propósitos. El progreso técnico es por lo tanto un elemento básico

en esta propuesta, porque es crucial para elevar la productividad y la competitividad, lo que implica mejorar el nivel de vida y poder redistribuir a favor de la equidad.

La cuarta diferencia tiene que ver con la modalidad de inserción internacional. La CEPAL hace una distinción entre la competitividad auténtica, que requiere progreso técnico, y aquella que se nutre de la reducción salarial o de la explotación de recursos naturales. En la propuesta neoliberal lo que se resalta es la inserción internacional y de las exportaciones, sin introducir distinción alguna, porque no se hace inclusión de progreso técnico como tema central. Que sea auténtica o no auténtica la competitividad no tiene relevancia.

La articulación productiva constituye la quinta diferencia. Este objetivo presupone reconocer las diferentes especificidades sectoriales. No es lo mismo servicios, industria o agricultura; todos estos sectores tienen roles complementarios y diferentes. La industria tiene un papel crucial por ser portadora y difusora del progreso técnico, pero hay que articularla con los demás sectores. En la propuesta neoliberal se parte del supuesto de la neutralidad intersectorial: es decir, es indiferente cuál sea la actividad productiva que se impulse.

La sexta diferencia está en el tema de la concertación estratégica público-privada, que es también crucial en la propuesta de la CEPAL. Por el contrario, en el pensamiento neoliberal destaca la concepción de la subsidiariedad del Estado: mientras menos Estado, mejor, y solo para aquello que el sector privado no pueda concretar. La propuesta de la CEPAL reconoce roles distintos, porque hay sinergismo y centralidad del progreso técnico, porque la entidad estatal es percibida tal como es.

Como séptima diferencia, si bien es cierto que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar los equilibrios macroeconómicos, en la propuesta de la CEPAL se sostiene que ésta es condición necesaria pero no suficiente. De allí la importancia de una dinámica selectiva. Sin embargo, debe existir correspondencia entre lo que se quiere hacer y lo que institucionalmente se puede hacer. Si la institucionalidad está muy decaída hay que reforzarla, y no hacer de este hecho el argumento para evitar cualquier acción selectiva complementaria.

Y por último, en la propuesta de transformación productiva con equidad es central un régimen político democrático, abierto y participativo, que constituye parte intrínseca de la propuesta

cepalina. En la propuesta neoliberal, es más cuestión de preferencia un régimen político específico.”

Finalmente, a toda esta batería de argumentos utilizada por Fajnzylber en la entrevista para diferenciar las propuestas neoliberal y cepalina, concluye su reflexión con el siguiente comentario de síntesis:

“En resumen, podemos señalar que las cuatro similitudes, algunas de ellas más formales que reales, son similitudes de énfasis, pues existen diferencias importantes de contenido”.

B. Una guía global de lectura para una extensa bibliografía

Tal como su título lo indica, esta sección tiene por objetivo presentar panorámica y globalmente la obra de Fernando Fajnzylber, desde sus inicios hasta el fin de sus días. Ha sido concebida como una carta de navegación o ruta, que pretende orientar al lector por las estaciones o fases de pensamiento que el autor abordó a lo largo de su trayectoria y que logró plasmar en forma escrita. Es la ruta de un viaje que duró 21 años, distribuidos entre 1970, cuando era un joven de 30 años recientemente incorporado a la CEPAL, y 1991, año en el que muere tras haberse consagrado en su carrera mientras se desempeñaba como director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología. Por lo tanto, esta bitácora da cuenta de un viaje circular, puesto que los primeros trabajos que lo hicieron conocido fueron realizados también en la CEPAL y se referían igualmente a temas del sector industrial.

En términos metodológicos, lo que se presenta en este capítulo es una reseña de las obras que el autor escribió en cada una de las etapas cronológico-conceptuales de su pensamiento. También se incursiona de manera breve y general en los temas de sus principales obras, las que se compilan, parcial o totalmente, en la segunda parte de este libro. Respecto de las obras de las cuales no se incluyó fragmento alguno, pero que se relacionan temáticamente con aquellas consideradas, en la tercera parte del libro se ofrece una amplia bibliografía del autor, con las referencias precisas y clasificadas temáticamente de acuerdo con las etapas cronológico-conceptuales que se distinguen en los estudios de Fajnzylber a lo largo de poco más de dos décadas. Como el lector recordará, en esta sección se abordan las obras en su totalidad, en tanto que en los capítulos de la segunda parte se brinda orientación sobre los fragmentos efectivamente compilados, en lo que podría denominarse una guía de lectura específica del capítulo, que se presenta al comienzo de cada uno de ellos.

Por cierto, tal como el lector podrá apreciar posteriormente, cada uno de los capítulos de la segunda parte corresponde a una etapa o fase de pensamiento particular, de modo tal que, así como en su momento el Dr. Raúl Prebisch diferenció cinco etapas en su trayectoria, en el caso de Fajnzylber también se puede encontrar una división temporal, si bien sus fases son cuatro y no cinco. Estas etapas de pensamiento son revisadas en la siguiente subsección, análisis que en sí constituye la guía de lectura global anunciada al comienzo de esta sección.

1. Cuatro etapas en la producción escrita de Fajnzylber

En términos cronológicos y temáticos, como se ha mencionado, la obra de Fernando Fajnzylber está dividida en cuatro grandes y delimitadas fases de producción literaria.

La primera de ellas corresponde al período 1970-1976, años en los que el autor estuvo fundamentalmente volcado al estudio del proceso de industrialización en América Latina, con un fuerte énfasis en el papel de las estrategias de exportación de manufacturas, y al análisis acucioso del fenómeno, por entonces emergente, de las empresas transnacionales.

Una segunda fase importante en la obra del autor (1977-1991) —pero que como su método mismo de análisis— es transversal a la globalidad de su producción, es la visión comparativa de las economías capitalistas, una temática que, como se verá, estuvo fuertemente influida por la evolución de economías como la de Japón o la de Alemania, o por el auge económico experimentado por los llamados NIC. La tercera fase (1977-1988) es paralela a la anterior y está subdividida en dos períodos. El primero corresponde a 1977-1983, años en los que el autor permanece aún en México abocado a sus labores docentes y a los proyectos que dirige como funcionario de la ONUDI en torno al desarrollo de los bienes de capital; el segundo es el intervalo 1984-1988, período en el cual el autor retorna a Chile y a la CEPAL. Si bien esta tercera fase se desenvuelve dentro de una cronología precisa, su carácter conceptual adquiere un realce superior que predomina sobre lo cronológico; no es por nada que la hemos titulado “Conceptos esenciales en la obra de Fajnzylber” y corresponde al capítulo VI de este libro. En esta etapa, su producción aborda nociones fundamentales como la industrialización trunca de América Latina o la incapacidad de la región para producir bienes de capital; su imposibilidad de generar progreso técnico autónomo, a lo que el autor se refirió como “caja negra”, y el síndrome del “casillero vacío”, es decir, un patrón de crecimiento generalmente acompañado de una distribución de ingresos regresiva.

Como puede verse, hemos denominado —un poco artificialmente— tercera fase a lo que en rigor es un período coincidente con el que se aborda en la segunda fase. La razón para ello es que este lapso incluye una producción intelectual distinta en carácter y temática de la visión comparativa de economías capitalistas desarrollada entre los años 1977 y 1991.

La cuarta gran etapa —y final— del pensamiento de Fajnzylber transcurre entre 1988 y 1991, y en ella (bajo el alero institucional de la CEPAL), plantea una política de desarrollo económico y social basada en lo que definió como transformación productiva con equidad y, luego, desarrolla el papel de la educación en este proceso.

a) Desarrollo productivo y empresarial (1970-1976)

De acuerdo con este orden cronológico y temático, la primera obra publicada por Fajnzylber es *Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña*, publicada a fines de 1970. En este documento, el análisis fundamental se basa en la necesidad, suficientemente demostrada, de que Brasil debe “continuar diversificando sus exportaciones, aumentando la participación de los productos manufacturados”. Para satisfacer este requerimiento plantea condiciones necesarias y suficientes; en el caso de las primeras, el autor pone el énfasis en los estándares de competitividad que a su juicio se pueden alcanzar, ya sea mediante la reducción de los costos de producción o bien la introducción de nuevos productos con calidades y precios capaces de desplazar a la competencia preexistente, es decir, las condiciones necesarias se refieren al posicionamiento en el mercado.

Respecto de las condiciones de suficiencia, esto es, aquellas que aseguran la permanencia en el mercado de manufacturas, Fajnzylber sostiene que se requiere de un sistema productor-exportador dotado de disciplinas tecnológicas, capacidades de gestión empresarial y técnicas de comercialización con estándares de operación relativos que tiendan a alcanzar a los observados internacionalmente. En otras palabras, el sistema industrial-exportador debe estar dotado de capacidades de autoperfeccionamiento.⁶

En el caso de Brasil, plantea la existencia de una situación de desventaja en términos de competitividad en relación con los países desarrollados, razón por la cual este país debe intensificar sus esfuerzos para tender al logro de patrones similares de eficiencia. A este razonamiento, Fajnzylber agrega que una estrategia a largo plazo de

⁶ Capacidades que el propio autor englobaría en estudios posteriores bajo el concepto del “núcleo tecnológico endógeno”.

exportación de manufacturas no puede centrarse exclusivamente en un esquema de subsidios compensatorio de la ineficiencia de ciertas empresas, agregando que el acelerado ritmo de crecimiento del consumo mundial de manufacturas es una importante señal para poner en marcha una estrategia brasileña eficiente de promoción de exportaciones manufactureras. Dicha estrategia eficiente se logra precisamente con criterios de selectividad, esto es, promoviendo la exportación de productos pertenecientes a ramas industriales específicas, con estándares potenciales de excelencia productiva.

Una vez resuelto el tema de qué bienes es preciso exportar, el autor se refiere al volumen de estos flujos; advierte al respecto que esta variable puede controlarla el empresariado al decidir a qué proporción del mercado interno o del externo se orienta la producción. Pero en adición a lo anterior, Fajnzylber otorga un ámbito de acción al Estado, el cual puede influir en la estrategia de industrialización a través de distintas políticas, como la macroeconómica, o vía programas de evaluación, asistencia técnica y financiamiento de proyectos de inversión; en esta forma, el sector público puede tener injerencia en los tipos y escalas de los bienes producidos, las técnicas utilizadas y los contratos de importación de tecnología. Considerados todos estos elementos, sintetiza la estrategia brasileña de exportación de manufacturas en torno a dos objetivos esenciales: "(i) concebir reglas del juego que induzcan al sector privado a decisiones de exportación en volúmenes semejantes a los deseables y de modo que el costo social total actualizado sea mínimo, y (ii) definir las acciones complementarias a ser emprendidas directamente por el sector público".

Finalizado y publicado este estudio, Fernando Fajnzylber obtuvo dos subproductos que se materializaron en dos documentos: *Estrategia industrial y empresas internacionales. Posición relativa de América Latina y Brasil*, centrado en el papel de las empresas internacionales en Brasil, y *Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas*, un documento de trabajo en el que generalizaba para el resto de la región la estrategia de exportación de manufacturas a partir de algunos casos nacionales (preparado para una conferencia en la sede de la CEPAL en Santiago); ambos datan de 1971 (véase bibliografía temática del autor en la tercera parte de este volumen).

En este par de trabajos, al que debe agregarse un tercero (*La empresa internacional en la industrialización de América Latina*),⁷ va configurando

⁷ Documento presentado en el seminario Política de inversión extranjera y transferencia de tecnología en América Latina, organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), realizado en Santiago de Chile, también en 1971. Este artículo fue publicado en

incipientemente su interés en el estudio de las empresas transnacionales, pero se detiene por un lapso cercano a los tres años, los mismos en que debió desempeñar funciones en el Gobierno de Chile y, luego, radicarse en México. Es así como, ya instalado en dicho país, de acuerdo con lo señalado en el capítulo II, el autor retoma este tema y, a partir de 1975, produce un macizo caudal de literatura.

El primero de ellos es *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, un libro en coautoría con Trinidad Martínez Tarragó, cuyos dos objetivos centrales fueron los siguientes: i) determinar el modo en que dichas empresas se internacionalizan y logran ganar una posición de liderazgo industrial en los países que las acogen, y ii) establecer los rasgos particulares que caracterizan el establecimiento de estas empresas en México, rasgos que a juicio de los autores no difieren significativamente de los observados en otras latitudes donde se ha experimentado el fenómeno de la transnacionalización empresarial. Los aspectos metodológicos de este libro se basan en la riqueza de la información existente, de la cual los autores realizaron un análisis exhaustivo y una innovadora articulación que trascendía los análisis económicos tradicionales disponibles hasta entonces en el escenario regional. Este libro se estructura en dos partes, la primera referida al fenómeno de la expansión de las empresas transnacionales y la segunda al papel y proyección que tienen en México. Un artículo elaborado sobre la marcha fue *Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México*, publicado en *El trimestre económico*, en el que se sintetiza la segunda parte del libro. Finalmente, ya en el año 1976, y nuevamente a través de *El trimestre económico*, Fajnzylber sorprende al círculo académico y político con *Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo*, artículo que culmina el acucioso estudio de las empresas internacionales iniciado en 1971.

En la segunda parte de este libro, el lector encontrará fragmentos seleccionados del libro elaborado en conjunto con la licenciada Martínez Tarragó y la reproducción íntegra de *Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo*, junto con la guía de lectura específica relacionada con este tema, la que además introducirá los aspectos conceptuales capitales de los fragmentos compilados. No obstante, es prudente destacar en esta sección, y en términos generales, que las obras que Fajnzylber dedicó al estudio de las transnacionales invariablemente van desde los aspectos clásicos de la organización industrial hasta la articulación de estas empresas en las estructuras locales de carácter socioeconómico y político; en este recorrido el autor profundiza en temas como el cambio

1974 en una compilación de José Serra titulada *Desarrollo latinoamericano, ensayos críticos*, editado por el Fondo de Cultura Económica, colección Lecturas, N° 6.

tecnológico, los patrones de consumo, la desnacionalización de los Estados y la reestructuración productiva de tipo schumpeteriano.

b) Estilos de crecimiento: experiencias internacionales comparativas (1977-1991)

En el marco del enfoque histórico con el que Fajnzylber estudió los procesos de industrialización y crecimiento económico, el análisis comparativo de las experiencias internacionales fue sin duda el sello que distinguió su obra. A partir de 1977, cuando iniciaba el proyecto sobre bienes de capital, de manera paralela comienza un estudio intensivo y recurrente de experiencias de industrialización extrarregionales.

Dicho estudio se prolongó hasta su muerte, en 1991, y se convirtió tanto en un insumo como en un método de sus análisis. Si bien el objetivo central de este estudio era el de establecer comparaciones en el campo de la economía industrial, este método le sirvió para indagar otros aspectos conexos como, por ejemplo, la competitividad, la equidad y la educación.

Con esta técnica investigativa, Fajnzylber consagró su método inductivo, relegando a un segundo plano la inferencia estadística. A este respecto, Buitelaar, Peres y otros,⁸ han señalado que él “siempre procuraba hacer un análisis comparativo, buscando casos exitosos, para intentar dilucidar los factores explicativos de las ventajas adquiridas. Desarrollaba un trabajo de investigación, a veces minucioso, para llegar a criterios aparentemente bastante simples. Sobre la base de éstos, diseñaba tipologías sencillas, como su característico esquema de dos ejes en el cual distingue en cada uno dos posiciones, llegando así a definir cuatro casilleros. Este tipo de presentación, sin excesiva sofisticación, se convirtió en sus manos en un instrumento poderoso de la economía política, pues permitía ordenar la reflexión y luego transmitir con fuerza una idea central del razonamiento”.

Pero más allá de esta manipulación metodológica, el interés de Fajnzylber en el estudio comparativo de experiencias internacionales surge de su fascinación por el Japón a partir de la visita efectuada en los primeros años del decenio de 1960, cuando pudo conocer en terreno su proceso de industrialización. Luego de esto estudió otras experiencias de industrialización en países desarrollados, como Alemania, Estados Unidos y algunos otros miembros de la entonces llamada Comunidad Económica Europea. Otro foco de atracción permanente en las investigaciones de Fajnzylber fue su interés en los países de reciente

⁸ R. Buitelaar, M. Guerguil, C. Macario y W. Peres “Una obsesión por el crecimiento y la justicia social: el legado intelectual de Fernando Fajnzylber”, en la revista *Pensamiento iberoamericano*, N° 21, enero-junio de 1992.

industrialización o de industrialización tardía, los llamados PRI o NIC, por sus siglas en inglés. Dentro de esta categoría de países, el autor destacó recurrentemente las experiencias de la República de Corea y de la provincia china de Taiwán. Durante un lapso de su historia, estos dos territorios —de exitosa industrialización—, fueron colonias japonesas y, por lo mismo, estuvieron culturalmente adaptados para adoptar muchos de los patrones industriales del Japón. Sin duda, es de este último hecho que surge su interés en ambos, puesto que siempre consideró a Japón como un verdadero paradigma de crecimiento económico y desarrollo industrial. A Fajnzylber le resultaba particularmente interesante la manera en que la experiencia de Japón se reproducía en estos territorios, sobre todo en términos de la articulación entre gobierno y empresa para coordinar la política industrial, política que ciertamente permitió a estas economías crecer a través de los instrumentos que siempre promovió: progreso técnico e innovación tecnológica, políticas selectivas de sustitución de importaciones, apertura competitiva al resto del mundo, equidad y educación.

Los escritos más representativos de estas experiencias rescatadas por Fajnzylber se presentan en el capítulo V, en el cual se intenta mostrar el paralelo entre las experiencias de desarrollo industrial de las economías capitalistas avanzadas y aquellas de industrialización recientes, marco en el que resaltan dos paradigmas opuestos: el de los casos exitosos de la República de Corea y la provincia china de Taiwán, y el de países latinoamericanos con procesos de industrialización trunca, como Brasil y México.

c) Conceptos esenciales en la obra de Fajnzylber (1977-1988)

En esta tercera fase de su producción escrita, Fajnzylber fraguó los conceptos capitales de su obra. Esta etapa de 11 años transcurre de manera paralela a la antes expuesta. Puede sostenerse, al menos parcialmente, que el estudio de las experiencias extrarregionales presentado en la sección precedente le permitió crear o sistematizar algunos de los conceptos que a continuación se detallan.

Se debe partir mencionando que durante los seis primeros años de esta fase el autor estaba a cargo de la dirección y coordinación del proyecto sobre bienes de capital, al amparo de la ONUDI. De acuerdo con Maggi y Messner (2001),⁹ Fajnzylber —motivado por el papel que algunas industrias de bienes de capital cumplieron en los países desarrollados— “...concentró su atención a fines de los años 70 y principios de los 80 [en esta

⁹ Véase el artículo de Claudio Maggi y Dirk Messner, “Fernando Fajnzylber (1940-1991). Desarrollo tecnológico, competitividad y equidad”, *Revista D+C Desarrollo y Cooperación*, N° 4, julio/agosto de 2001.

industria]. *A partir de ese estudio, retomó la visión de Prebisch sobre el carácter "imitativo" del capitalismo periférico, identificando carencias y debilidades en el proceso de industrialización e internacionalización de las economías latinoamericanas a partir de casos nacionales*".¹⁰

Durante este período en que Fajnzylber estudia el desarrollo de un sector de bienes de capital, participa en conferencias y presenta diversos informes sobre este tema, en los que introduce importantes conceptos. Uno de ellos es el denominado "núcleo endógeno", con el cual da a entender que las economías regionales presentan un variado número de factores internos que imposibilitan la autodeterminación de su desarrollo industrial en cuanto a incorporación y perfeccionamiento de progreso técnico a través de innovaciones tecnológicas. Un artículo importante en esta dirección fue precisamente *Intervención, autodeterminación e industrialización en América Latina*, publicado en *El trimestre económico* de enero-marzo de 1983. Este concepto del "núcleo endógeno" reviste una especial relevancia dado que alimentó la formulación de otros dos: la industrialización trunca de América Latina y la "caja negra" del progreso técnico.

Sin duda alguna, este período de estudio que Fajnzylber dedicó al desarrollo de un sector de bienes de capital concluyó con el principal de los productos entre todos los que elaboró en este período. Dicho producto es la publicación, en 1983, del libro *La industrialización trunca de América Latina*, en el cual partía señalando el rezago de la región respecto de las economías desarrolladas en cuanto al avance del sector de bienes de capital, y la carencia de alternativas de especialización en la producción de este tipo de bienes. Estas carencias son precisamente, según Fajnzylber, las que imprimen el carácter trunco a la industrialización latinoamericana.

En el segundo lustro de los ochenta, años del retorno a Chile y a la sede de la Comisión, y luego de coronar sus trabajos previos con *La industrialización trunca de América Latina*, Fajnzylber ahondó sus análisis de la industrialización, en busca de los determinantes que explican el dinamismo industrial de los países. La obra que resumió esta fase de estudio fue el clásico ejemplar, "La industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"" *Cuaderno de la CEPAL*, N° 60, los otros dos conceptos esenciales en su obra.

Con esta publicación, Fajnzylber retoma nuevamente el concepto pivote del "núcleo endógeno", para introducir el de la "caja negra" del

¹⁰ A este respecto cabe destacar, sin embargo, que el énfasis que Fajnzylber daba al capitalismo periférico y su carácter imitativo se centraba más bien en los factores de estructura productiva que en los de patrones de consumo, que eran los resaltados por Prebisch.

progreso técnico, fenómeno que plantea el imperativo de abrirla con el fin de que la región logre una dominancia tecnológica como parte de una estrategia industrial eficaz.

Por otro lado, introduce en este análisis la constatación de una regularidad empírica evidente en la región, pero nunca antes señalada: el síndrome del “casillero vacío”. Este síndrome revela que ningún país de la región ha logrado compatibilizar el crecimiento económico sostenido con la equidad. En tal sentido, haciendo uso del método estadístico simple antes descrito, Fajnzylber señala que no existe un dilema de política económica (*trade-off*) entre crecimiento y equidad. Como contraejemplos o instrumentos de prueba de la aseveración anterior presenta los llamados GEIC, aquellos países que han logrado construir un círculo virtuoso entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad.

Un aporte notable de este estudio, y que se posiciona como el centro de este círculo virtuoso, es el concepto de la llamada “competitividad auténtica”, es decir, aquel tipo de competitividad que no está basada en bajos salarios, tipos de cambio sobrevaluados o recursos naturales con ventajas comparativas estáticas,¹¹ sino que es más bien altamente determinada por la incorporación de progreso técnico y capacitación de la fuerza de trabajo. En tal sentido, la equidad es un determinante esencial de la competitividad auténtica, por cuanto favorece la difusión, incorporación, adaptación y adecuación de estándares tecnológicos y propende a la nivelación de los niveles de productividad, facilitando así las posibilidades de inserción internacional. La competitividad auténtica, en suma, garantiza la participación de todas las fuerzas productivas en el proceso de desarrollo.

Finalmente, lo interesante de este análisis es la articulación que Fajnzylber establece entre la “caja negra” del progreso técnico y el síndrome del “casillero vacío”, a través del citado círculo virtuoso crecimiento-competitividad-progreso técnico-equidad, señalando explícitamente las relaciones de retroalimentación y causalidad entre cada uno de estos cuatro objetivos.

Es interesante, como hecho coincidente, que toda esta elaboración de Fajnzylber constituye en esencia un modelo (no formalizado matemáticamente como se estila en el estado actual de la profesión) de crecimiento económico endógeno, en el cual la tasa de crecimiento está determinada por elementos potenciadores del progreso técnico, tales

¹¹ Tres elementos básicos que para algunos economistas configuran la noción tradicional de competitividad. Para Fernando, estos tres elementos básicos eran constitutivos de lo que él llamaba “competitividad espuria”, obviamente un concepto diametralmente opuesto al de “competitividad auténtica”.

como la I&D, la capacitación de los recursos humanos, la equidad y los bienes de capital, entre otros. Es en esta fase donde la visión neoschumpeteriana de la diferenciación de productos, la incorporación de capital humano y la innovación tecnológica y el conocimiento lo acercan coincidentemente a economistas contemporáneos de la corriente principal (*main stream*) académica, como Romer, Lucas o Krugman, los primeros representantes de la literatura sobre crecimiento endógeno. Aunque resulta claro que las visiones de Fajnzylber provenían más bien de la constatación de los hechos estilizados que de las teorizaciones académicas.

En el capítulo VI se presentan los textos compilados que corresponden a esta fase de investigación de Fajnzylber y la guía de lectura específica al capítulo.

d) La transformación productiva con equidad (1989-1991)

Con los trabajos mencionados anteriormente, Fajnzylber allegó un cuantioso capital conceptual que le permitió alcanzar, con una notable continuidad, la madurez de su carrera y la consolidación de su economía política al iniciarse el último decenio del siglo XX. No cabe ninguna duda de que el sistema de economía industrial configurado en *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, estaba necesariamente llamado a ser el punto de partida para la propuesta cepalina sobre transformación productiva con equidad, de la cual se ha presentado una detallada explicación en la sección 3 del capítulo III, y en palabras del propio autor.

Transformación productiva con equidad fue el primer documento producido en esta fase y marcó la pauta de trabajo para el resto de la década en la Comisión. En esta primera publicación, de carácter institucional, pero coordinada e inspirada por Fajnzylber, se planteó la necesidad de un patrón regional de crecimiento basado en un proceso de industrialización, pero con miras a la inserción internacional y no al mercado interno, como había sido la tónica en los decenios anteriores. En esta propuesta la industrialización sigue siendo vital, pues en el sector que produce (el manufacturero), se generan bienes portadores y difusores del progreso técnico, elemento esencial que propende a una mayor productividad y, por lo mismo, a una mayor tasa de crecimiento.¹²

¹² De hecho, en los tiempos del autor, el sector manufacturero aún se caracterizaba por este dinamismo. En la actualidad, si bien continúa siendo un motor importante de crecimiento, no se puede negar que ha experimentado un cierto retroceso a favor de otras actividades, como los servicios y las tecnologías de la información y la comunicación. No obstante, esto no invalida los principios de la transformación productiva con equidad. Por el contrario, la reproducción de la falta de equidad en la

Los estándares de competitividad, por su parte, son requeridos para la inserción en los mercados internacionales, puerto fundamental de destino de los bienes exportados. Si estos bienes son preferentemente manufacturados, entonces (de acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior respecto de la industrialización), las exportaciones de manufacturas son un motor de crecimiento. Por esto los estándares de competitividad auténtica eran considerados vitales por Fajnzylber, debido a que daban cuenta de la incorporación de progreso técnico. Pero no llegó solamente hasta el carácter auténtico de la competitividad, también destacó otro de sus rasgos: su naturaleza sistémica. En efecto, la competitividad es sistémica dado que el desempeño económico depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diversos tipos y no únicamente del modo en que las empresas responden frente a cambios de los precios relativos con el fin de maximizar sus utilidades.

A partir del carácter sistémico de la competitividad auténtica, Fajnzylber comenzó a mirar el papel que desempeñan las instituciones para el logro de ganancias en términos de competitividad. Al incorporar las instituciones dentro de su enfoque, entró claramente en las aristas del análisis político, destacando que las estructuras de las relaciones sociales seguían caracterizándose en América Latina por su anquilosamiento y su fragmentario progreso.

Al respecto señalaba que la democracia y la democratización de la región constituían condiciones necesarias, pero no suficientes, para insertarse competitivamente en los mercados internacionales, ya que la suficiencia se ganaba cuando la ciudadanía se sentía incorporada en una sociedad a través de la participación profunda, y no vía la mera convocatoria de las instituciones políticas a ejercer el derecho a voto. Para Fajnzylber, la participación ciudadana era crucial, por cuanto la sociedad se cohesionaba en torno a objetivos comunes, contexto en el que los sentimientos de frustración y exclusión social de importantes masas de población comenzaban a desaparecer. Con estas reflexiones establece un vínculo entre competitividad internacional y cambio institucional; el registro escrito de todas estas reflexiones es el artículo “Inserción internacional e innovación institucional”, publicado en agosto de 1991 en la *Revista de la CEPAL*, N° 44.¹³

Estableció asimismo otra vinculación importante: aquella entre competitividad y desarrollo sustentable, considerando que la producción con estándares ambientales de vanguardia contribuía a la excelencia productiva y, por lo tanto, a la inserción internacional y al crecimiento.

sociedad limita también el acceso a estas tecnologías, generando así pérdidas de competitividad y, por lo mismo, también de crecimiento.

¹³ Véase la referencia en la tercera parte de este libro.

Por supuesto, estos estándares ambientales de excelencia también se vinculan a la incorporación de progreso técnico, de modo que desde la perspectiva del desarrollo sustentable, el círculo virtuoso de Fajnzylber se replicaba una vez más. El resultado de este enfoque fue la publicación de *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*.

Luego de esto, el autor —como ya se ha dicho reiteradamente— se concentró en el tema de los recursos humanos y de su capacitación, dado el papel de estos aspectos en la propuesta sobre transformación productiva con equidad. El resultado de esto fue *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, publicado en 1992, tras su fallecimiento. En este documento, de carácter institucional al igual que *Transformación productiva con equidad*, planteó como políticas a largo plazo la necesidad de producir y difundir conocimiento, lo cual requería un alto grado de consenso entre los distintos actores sociales, y la convicción de que su financiamiento era una tarea crucial para el desarrollo.

Algunos fragmentos de las publicaciones presentadas que corresponden a esta fase del pensamiento de Fernando han sido compilados en el capítulo VII, y se detallan en la guía de lectura específica a dicho capítulo.

Parte II

**Fragmentos escogidos de los escritos
de Fajnzylber**

Capítulo IV

Fernando Fajnzylber: su visión del desarrollo productivo y empresarial en América Latina (1970-1976)

Guía de lectura específica al capítulo

En este capítulo se da cuenta de la primera etapa del pensamiento y obra escrita de Fajnzylber que, en términos cronológicos, transcurre entre los años 1970 y 1976. En este período inicial, los documentos de Fajnzylber son el reflejo de sus primeras obsesiones intelectuales y, a la vez, también el embrión desde el cual se gestó la continuidad, profundización y evolución que estuvieron presentes en cada uno de sus escritos, hasta el final de su producción. Tal como señalan Buitelaar y otros,¹ las “obsesiones de siempre” de Fajnzylber fueron la justicia social, el crecimiento económico, la competitividad internacional y la excelencia productiva.

No obstante, en los artículos de esos seis primeros años algunas de esas obsesiones son más pronunciadas en tanto que otras se plantean en términos menos definidos, o simplemente surgen en etapas posteriores del desarrollo de su obra. Es así que durante este período, la competitividad internacional y la excelencia productiva constituyen los objetos de estudio más descollantes en la obra inicial de Fajnzylber,

¹ Buitelaar, Guerguil, Macario y Peres, op. cit., p. 263.

mientras que la preocupación por el crecimiento económico se plantea como un objetivo que puede ser potenciado a través de las dos primeras. La preocupación por la equidad y la justicia social iría madurando hasta manifestarse con total nitidez en la fase final de su trayectoria. El hecho de que sus preocupaciones por el crecimiento y la equidad hayan madurado con posterioridad a su interés inicial en la industrialización implica que estas últimas motivaciones se inscriben en una base analítica que se construyó de manera lógica y coherente a partir de las primeras cuestiones que abordó.

Ordenadas así sus áreas de interés, entre 1970 y 1976 el desarrollo productivo es sin duda el primer tema que se plasma en las producciones escritas de Fernando Fajnzylber, y se centra en aspectos que no son nuevos en los análisis presentes en el discurso fundacional de la CEPAL: la industrialización y el progreso técnico en América Latina. Sin embargo, el enfoque desde el cual los aborda difiere del matiz que en los años cincuenta les daba la CEPAL y coincide más bien con el análisis renovador que la propia Comisión trazó en la década de 1970. En este decenio, la CEPAL elaboró un enfoque basado en un análisis histórico-estructuralista centrado en:

- i) estilos heterogéneos de desarrollo y el papel desempeñado por las estructuras productiva, distributiva y de poder en sus correspondientes esferas macroeconómica, social y política, respectivamente, y
- ii) políticas de industrialización que combinaran el desarrollo del mercado interno con el esfuerzo exportador.

Por otro lado, este marco teórico de la CEPAL, en el que se inscriben las primeras obras de Fajnzylber, surge del contexto existente en los inicios de la década y se vinculan a las nuevas relaciones centro-periferia y de vulnerabilidad planteadas para la región, que pueden sintetizarse en la dependencia como germen reproductor del subdesarrollo, la profundización del endeudamiento externo y la insuficiencia exportadora.

Frente a este escenario, la CEPAL y, en especial, el autor, asignan al Estado un campo de acción tendiente a impulsar estilos de desarrollo que reduzcan la heterogeneidad social y fortalezcan las exportaciones industriales.²

² Véase Bielchowsky, *Evolución de las ideas de la CEPAL*, Número extraordinario, CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1998.

Compartiendo este discurso institucional, Fajnzylber no tarda en fortalecerlo con propuestas y análisis que, sin dejar de adjudicar al Estado un papel en la política industrial, plantea aspectos críticos que contradicen la teoría y la praxis reinantes en los ámbitos de gobierno y académicos, puesto que hasta entonces pocos cuestionaban la orientación exclusiva hacia el mercado interno y la asignación ineficiente de subsidios a industrias de escasa competitividad; no se otorgaba gran énfasis al desarrollo de estrategias de exportación manufacturera o de importación de tecnología. Cabe consignar que estos análisis iniciales fueron realizados para las dos mayores economías regionales, Brasil y México, países en los que el patrón sustitutivo de importaciones resultaba relativamente exitoso, precisamente por la escala de sus economías.

Dentro de la gama de temas que abordó en estos seis primeros años, siempre en el ámbito del desarrollo productivo del sector manufacturero, Fajnzylber se centró en el sistema industrial, la estrategia de exportación de manufacturas y, luego, con un énfasis de gran acuciosidad y profundidad, en el papel de las empresas transnacionales.

Considerando estas primeras áreas temáticas, se ofrece una compilación de textos pertinentes, que se presenta en el cuadro IV.1. De acuerdo con esta estructura, el capítulo queda constituido por tres secciones, la primera de ellas referida a “Estrategias de exportación de manufacturas”, seguida de “Desarrollo productivo y cambio técnico en América Latina” y de la última sección del capítulo, dedicada a “Desarrollo productivo y empresas transnacionales en América Latina”.

En la primera sección se ha seleccionado el capítulo VII de la obra *Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña*, la primera publicada de Fajnzylber. Este capítulo se titula *Perspectivas de la exportación de manufacturas y conclusiones de política*. Luego de haber analizado en los capítulos anteriores la situación existente en el sistema industrial de Brasil, el autor sintetiza en este las consideraciones fundamentales que explican tal estado de situación, para luego examinar algunas hipótesis respecto de las perspectivas de exportación de manufacturas desde Brasil, así como las implicaciones de política correspondientes, para luego presentar las conclusiones normativas extraídas. Los puntos fuertes del capítulo, en términos de política económica, apuntan a la conveniencia de: i) orientar esfuerzos para influir en la política de exportación de las empresas internacionales,³ y ii) de manera paralela, seleccionar sectores prioritarios en materia de promoción de exportaciones. No obstante, el autor también extrae y

³ En esta primera etapa, el autor se refería a las empresas transnacionales como empresas internacionales (EI).

entrega conclusiones e implicaciones de política referentes a las empresas nacionales, señalando que estas deben participar en sectores específicos de recursos naturales, tales como los productos alimenticios, las manufacturas de madera y los productos siderúrgicos, además de rubros que utilicen insumos industriales fabricados en el país, como por ejemplo las máquinas herramientas, la maquinaria agrícola, los equipos para procesamiento agrícola, vestuario y calzado, entre otros. Un aspecto importante que se señala en este capítulo se refiere a las decisiones empresariales en cuanto a las proporciones de la producción que se destinarán a los mercados interno y externo, lo que determinará el volumen de las manufacturas exportadas.

Cuadro IV.1
DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESAS TRANSNACIONALES: TEXTOS
SELECCIONADOS DEL PERÍODO 1970-1976

Sección	Obra u obras de las cuales se han seleccionado el o los textos	Publicado por	Partes, capítulos o acápite extraídos	Páginas del original
A. Estrategias de exportación de manufacturas	1. Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña.	CEPAL-IPEA Río de Janeiro, Brasil, noviembre de 1970	Capítulo VII Perspectivas de la exportación de manufacturas y conclusiones de política	267-279
	2. Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas.	CEPAL Julio de 1971	Introducción	1-4
B. Desarrollo productivo y progreso técnico en América Latina	1. Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña.	CEPAL-IPEA Río de Janeiro, Brasil, noviembre de 1970	Capítulo V Desarrollo tecnológico y exportación de manufacturas. Sección 5.6, resumen	197-202
C. Desarrollo productivo y empresas transnacionales en América Latina	1. Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana (en coautoría con Trinidad Martínez Tarragó).	Fondo de Cultura Económica, México, D.F. primera edición de 1975	Segunda parte Capítulo VIII Resumen y conclusiones. Sección 3, conclusiones generales	364-371
	2. Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo en <i>El trimestre económico</i> , vol. XLII, N° 3.	Fondo de Cultura Económica, México, D.F. julio-septiembre de 1976	Documento completo	625-658

En la segunda sección del capítulo IV se intenta profundizar en la visión preliminar que el autor tuvo acerca del progreso tecnológico, y en el vínculo de este con la estrategia de exportación de manufacturas. Para sintetizar la visión de Fajnzylber respecto de esta materia, del mismo estudio tratado en la sección anterior se ha seleccionado el resumen del capítulo V, *Desarrollo tecnológico y exportación de manufacturas*, que trata de las dificultades enfrentadas por el empresariado brasileño para la consecución del cambio técnico. En este extracto el autor parte señalando dos problemas mayores que existían en el sistema industrial brasileño a comienzos de la década de 1970. El primero radica en las limitaciones estructurales de las empresas nacionales para expandir su frontera productiva (*catch-up*), tales como la protección del mercado interno, la escasa participación en el mercado externo de tecnología, la incompleta utilización de equipos existentes, entre otros múltiples factores. El segundo se refiere a las escasas posibilidades que tienen las filiales brasileñas de empresas internacionales (EI) para desarrollar nueva investigación y desarrollo (I&D) y transferirla al sistema industrial, dada la centralización de las actividades de I&D en las matrices o filiales ubicadas en países desarrollados. En virtud de lo anterior, el autor señala que la transferencia tecnológica que se puede proveer al sector manufacturero presentará mayores posibilidades de innovación si es la empresa nacional la que realiza un mayor esfuerzo de importación de tecnología, puesto que las relaciones verticales entre las filiales de las empresas transnacionales y sus propias matrices limitan la innovación que estas puedan realizar. A partir de estos dos puntos iniciales desarrolla una línea argumental que lo lleva a elaborar diagnósticos diferenciados para la transferencia tecnológica vinculada a la exportación de manufacturas, uno para la empresa nacional y otro para las EI.

Las reflexiones de Fajnzylber en este primer documento elaborado en 1970 sin duda constituyeron el germen del tema que con mayor profundidad, rigor y brillo abordaría después, consagrándose como un notable economista político: el de las empresas transnacionales. En efecto, en la etapa de los escritos referidos a Brasil, ya trataba el papel de las transnacionales en el sistema industrial del país, cuáles eran sus limitaciones en cuanto a la transferencia de tecnología y en qué rubros debían estas empresas especializarse para posicionar manufacturas brasileñas en el mercado internacional. Como un subproducto de *Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña*, después de este Fajnzylber publica *Estrategia industrial y empresas internacionales. Posición relativa de América Latina y Brasil*, un esfuerzo tendiente a profundizar el análisis del papel de las transnacionales en Brasil por un lado y, por el otro, a bosquejar el panorama regional respecto de la transnacionalización con otros casos nacionales (como los

de Argentina, Chile y Colombia), a fin de completar el contexto de América Latina respecto de este tema.

La compilación de textos referentes a empresas transnacionales se presenta en la tercera sección y comienza con la revisión de *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. De esta obra se ha optado por presentar la sección tercera de su capítulo VII, en la que se sintetizan las conclusiones generales de la segunda parte, dedicada al estudio de la articulación de las empresas transnacionales en México. Los aspectos generales que el lector puede encontrar en el fragmento seleccionado explican que el funcionamiento de estos agentes económicos en México se enmarca, como es debido, en la magnitud de su presencia, considerando la forma en que participan en el proceso de oligopolización del sector manufacturero en sus diversos rubros; su conducta diferenciada respecto de las empresas de origen nacional; la intensidad del proceso de desnacionalización; las operaciones de adquisición de empresas nacionales por parte de empresas internacionales y la estructura de financiamiento necesaria para su expansión. Cerrando este análisis, Fajnzylber y Martínez Tarragó examinan el papel que las transnacionales desempeñan en las vinculaciones de México con el resto del mundo en los ámbitos comercial, financiero y tecnológico.

En *Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo*, el propio Fernando, refiriéndose al tema, plantea que en este artículo “*intenta contrastar el papel que las empresas transnacionales desarrollan en el capitalismo maduro y su proyección sobre el correspondiente estilo de desarrollo, con la función que cumplen en el capitalismo semiindustrializado de la América Latina. Se destacan las similitudes formales de liderazgo y estructuras de mercado y se resaltan las profundas diferencias en las relaciones con el Estado, el carácter del progreso técnico, la discontinuidad demanda-necesidades y la proyección de estos fenómenos sobre la distribución del ingreso, el empleo y las relaciones económicas con el exterior*”.⁴

⁴ Véase “Industrialización e internacionalización en la América Latina. Selección de Fernando Fajnzylber”, *Lecturas*, N° 34, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 16. Este texto muestra, a la vez, la interesante faceta que Fajnzylber cultivó en el complejo oficio de compilar lecturas, hecho hasta el momento no mencionado, pero que demuestra su versatilidad investigativa.

A. Estrategias de exportación de manufacturas

1. Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña⁵

a) Perspectivas de la exportación de manufacturas y conclusiones de política

i) Introducción

Este capítulo tiene por objeto discutir algunas hipótesis sobre las perspectivas de la exportación de manufacturas de Brasil, analizar las implicaciones respectivas y extraer las conclusiones normativas correspondientes.

Se concentrará la atención en aquellos aspectos del comportamiento de las empresas que fueron estudiados en los capítulos anteriores.

ii) Descripción de las hipótesis y discusión de sus implicaciones

Se trata de analizar las implicaciones que tendría la permanencia, en los próximos años, del comportamiento adoptado por las empresas nacionales e internacionales establecidas en Brasil, en relación con la importación de tecnología y con el mercado externo.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, dicho comportamiento podría caracterizarse en los términos siguientes: i) las empresas no realizan desarrollo tecnológico en el país; ii) la tecnología que se importa está destinada, fundamentalmente, a producir para el mercado interno; iii) los productos exportados que utilizan tecnología importada se destinan, principalmente, hacia países ubicados en un nivel de desarrollo semejante o inferior al de Brasil; iv) la ventaja relativa de Brasil en aquellos productos que contienen tecnología importada y que son exportados por firmas nacionales hacia países desarrollados, consiste, fundamentalmente, en la disponibilidad de la materia prima; v) la mayor parte de los productos exportados por firmas nacionales hacia países desarrollados provienen de empresas que no importan ni desarrollan tecnología. Es decir, se trata de productos que utilizan tecnología simple y/o difundida; vi) las EI destinan la mayor parte de su exportación hacia ALALC; vii) los productos exportados por las EI hacia los países desarrollados se pueden agrupar, básicamente, en las siguientes categorías: a) productos más simples de la gama total fabricada por la EI; b) productos destinados al mercado de reposición; c) recursos naturales

⁵ Texto extraído de *Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña*, capítulo VII, pp. 267-279.

procesados, y d) montaje de partes con uso intensivo de mano de obra; viii) la exportación proveniente de las EI crece notoriamente más rápido que la de las firmas nacionales.

Si se supone que el comportamiento de ambos grupos de empresas se mantiene en el futuro, la pauta de exportación de manufacturas de Brasil presentaría, en los próximos años, las siguientes características principales: i) el ritmo de crecimiento estaría condicionado por la expansión del mercado de ALALC a donde se dirigirían la mayor parte de las exportaciones; ii) la gran mayoría de las exportaciones provendría de EI establecidas en Brasil; iii) una proporción importante de los productos exportados hacia los países desarrollados formaría parte de lo que podría definirse como manufacturas "tradicionales". Se caracterizarían por tener un menor dinamismo, un menor contenido tecnológico y una mayor probabilidad de ser sustituidos, que las manufacturas exportadas por los países desarrollados. Además, enfrentarían la competencia cada vez mas intensa de países de menor desarrollo industrial que Brasil.

En la eventualidad de que se concretara la situación antes descrita, puede preverse que la economía del país no recibiría, en toda su magnitud, los efectos favorables que se asocian actualmente a la expansión de la exportación de productos manufacturados. Estos efectos son principalmente los siguientes: a) aumento del ritmo de crecimiento y de la estabilidad de las exportaciones; b) ampliación y, por consiguiente, dinamización del mercado para la producción de la industria local; c) difusión tecnológica sobre los sectores colaterales, y d) incremento de la autonomía del país en el manejo de su comercio exterior.

En base a los antecedentes actualmente disponibles, puede suponerse que el ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de Brasil, hacia los otros países de ALALC, será a largo plazo inferior al ritmo de crecimiento del intercambio de manufacturas en el mercado mundial. Esto significa que el dinamismo de la exportación de manufacturas de Brasil sería inferior al de los países desarrollados.

Al utilizarse aquella parte de la tecnología de los países desarrollados, que estos están dispuestos a transferir a la industria de Brasil, ya sea por la vía de contratos con empresas nacionales o por la vía de filiales de EI, y sin que dicha tecnología sea objeto de modificaciones o perfeccionamientos, el desfase tecnológico entre Brasil y los países desarrollados no podrá sino aumentar y, por consiguiente, la capacidad de competencia en el mercado de esos países será cada vez menor.

Al provenir la mayor parte de las exportaciones de manufacturas del país de filiales de EI, cuyas decisiones dependen de estrategias en las cuales el interés de la filial establecida en Brasil entra como una componente, que se pondera con el interés de las filiales establecidas en otros países, y, en particular, con el interés de la matriz, difícilmente puede lograrse un incremento de la autonomía de Brasil en el manejo de su comercio exterior.

Lo anterior no implica desconocer los beneficios que pueda traer a la industria de Brasil, a corto y medio plazo, la expansión de las exportaciones en el marco del modelo antes descrito. Lo que se pretende destacar es el hecho de que los beneficios eventuales serían menores que los que, aparentemente, se espera obtener con la actual política de exportación de manufacturas.

El problema que se plantea es el de identificar aquellas directrices que puedan contribuir a modificar la evolución espontánea del actual modelo de exportaciones con el fin de reducir a su mínima expresión las implicaciones desfavorables. Ese es el objetivo del párrafo siguiente.

iii) Conclusiones

Con el objeto de dinamizar el modelo de exportación de manufacturas de Brasil, parecería conveniente considerar la posibilidad de intentar influir sobre la política de exportación de las EI y, simultáneamente, seleccionar sectores prioritarios en materia de exportaciones y concentrar en ellos un esfuerzo especial de promoción. A continuación, se exponen algunas proposiciones respecto a cada uno de estos temas:

- Influir sobre la política de exportación de las EI:
 - El potencial de exportación de las filiales de las EI establecidas en Brasil parece ser notoriamente superior, en los diferentes sectores, a las exportaciones actuales provenientes de esas firmas.
 - Brasil parece estar, en relación a otros países en desarrollo, en condiciones extremadamente favorables para influir en la política de exportación de esas empresas.
 - La influencia ejercida puede tener como objetivo no solo incrementar el volumen de exportaciones, sino también aumentar la participación de aquella parte que se destina hacia los países desarrollados y, además, elevar el contenido tecnológico de los productos exportados.

- Parece conveniente poner especial énfasis en la acción sobre los proyectos de expansión de las firmas establecidas y sobre las empresas que decidan instalarse en el futuro. En cuanto a las plantas que han sido concebidas con miras al mercado interno, tanto en lo que se refiere a su dimensión como a la selección de los productos fabricados, no resulta realista esperar incrementos sustanciales de las exportaciones.
- Los organismos del sector público que otorgan financiamiento, que proporcionan avales para adquisición de créditos en el exterior, que aprueban exenciones de impuestos para la adquisición de equipos importados, que definen el índice de nacionalización, etc., tendrían tal vez condiciones de actuar en forma más decidida que en la actualidad en el sentido de estimular la vocación exportadora de las EI.
- Podría considerarse la posibilidad de estrechar la vinculación entre la remesa de utilidades y la exportación de las firmas. Ya existen en la actualidad incentivos tributarios que actúan sobre los impuestos que afectan la remesa de utilidades de las EI que exportan.
- Con el fin de obtener una reorientación de las exportaciones de las EI hacia los países desarrollados, puede intentarse estimular los acuerdos de complementación de las filiales establecidas en Brasil con las filiales establecidas en los países desarrollados. Específicamente, puede pensarse en que las firmas compensen las importaciones de partes desde filiales de países desarrollados, con exportaciones de otras componentes destinadas a esas filiales. Hasta ahora la tendencia parece ser la complementación de las partes más simples entre filiales ubicadas en ALALC y la importación de las componentes más sofisticadas desde las otras filiales. Esto condiciona el dinamismo de las exportaciones desde Brasil a la expansión del mercado de ALALC.
- Para estimular la elevación del contenido tecnológico de los productos fabricados por las filiales en Brasil puede pensarse en aplicar criterios selectivos en la determinación de los índices de nacionalización. Puede ser más interesante un menor índice de nacionalización que implique la fabricación de componentes relativamente más

sofisticados, que otro de valor elevado que se traduzca por la fabricación de productos que no aportan nada desde el punto de vista tecnológico. Los problemas de escala que puedan presentarse en la fabricación de productos más sofisticados en Brasil, deben poder resolverse en el marco de acuerdos de complementación entre las filiales de las EI.

- Selección de sectores prioritarios en materia de exportaciones:
 - Parece poco realista plantearse como objetivo la elevación simultánea de la eficiencia de la industria en la totalidad de los sectores. Esto conduciría a la necesidad de seleccionar, con fines de exportación, ciertos sectores prioritarios en los cuales se concentrarían los esfuerzos internos.
 - La atención que se daría a esos sectores sería adicional a la que está implícita en la política general de promoción de exportaciones destinada al conjunto de los sectores.
 - En determinados sectores, el otorgamiento del carácter prioritario con fines de exportación, está condicionado a la ponderación que se asigne a esos sectores en la producción para el mercado interno. Mal se puede pretender, por ejemplo, que el país se especialice en la exportación de maquinaria para el procesamiento de productos agrícolas, si no se plantea simultáneamente como objetivo el industrializar parte de sus actividades agrícolas.
 - Al seleccionar los sectores prioritarios parece útil tener en cuenta el hecho de que se tratará, en una primera etapa, de crear verdaderas islas de eficiencia en medio de una estructura industrial en la cual esa cualidad no predomina. Esto significa que aquellos sectores que están más estrechamente vinculados al resto de los sectores industriales del país, tendrán mayor dificultad para evolucionar rápidamente, en lo que se refiere a eficiencia, que los sectores autónomos en términos de relaciones interindustriales. En el caso de estos últimos, el problema de eficiencia se plantea básicamente al interior de las plantas industriales y en la relación entre estas y la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía.
 - La contrapartida de lo expuesto en el punto anterior consiste en el hecho de que los efectos hacia atrás serán menores en el caso de aquellos sectores que podrán incrementar más rápidamente su eficiencia debido

justamente a su mayor autonomía respecto al resto de los sectores. Si se trata de productos intermedios, los efectos hacia adelante pueden ser significativos.

- En forma esquemática se podría distinguir dos tipos al interior de esta categoría de sectores "autónomos": a) aquellos que se basan en el procesamiento de productos agropecuarios o mineros y b) los sectores que trabajan con un alto coeficiente de insumos importados, los que son montados en el país.

En el primer caso, la ventaja comparativa que se aprovecha es la disponibilidad de las materias primas. En el segundo, el costo más bajo de la mano de obra.

- Entre los sectores que dependen en forma significativa de insumos industriales fabricados localmente, parece útil estudiar con cierta detención aquellos que, además, se caracterizan por utilizar mano de obra en proporciones relativamente abundantes. Este grupo presenta interés, tanto desde el punto de vista de su poder de "irradiación", como del punto de vista de la generación de empleo. Pueden distinguirse, esquemáticamente, tres subgrupos: a) intensivos en mano de obra, con escaso contenido tecnológico y requerimientos mínimos de capital. Sería el caso de vestuario, juguetes, artesanía, etc. Son productos que pueden ser fabricados en condiciones competitivas por empresas pequeñas y medianas; b) intensivos en mano de obra, de alto contenido tecnológico y con requerimientos relativamente pequeños de capital. Pertenecerían a este subgrupo los artículos electrónicos de uso doméstico, productos ópticos, aparatos fotográficos y otros de naturaleza semejante. Son, en general, fabricados por industrias medianas y grandes, pero pueden dar lugar a subcontratación para gran número de pequeñas industrias, y c) relativamente absorbedoras de mano de obra (menos que a) y b)), con contenido tecnológico elevado y con requerimientos de capital importantes. Integrarían este subgrupo la fabricación de barcos, buses, vagones de ferrocarril, etc. La relación capital-trabajo en la producción de estos bienes es, en general, inferior a la que caracteriza las denominadas industrias pesadas (acero, petroquímica, cemento, etc.). En el caso de la industria naval los efectos de inducción hacia otros sectores, parecen particularmente importantes.

- Otra distinción relevante, desde el punto de vista de la política de exportaciones, se refiere al grado de participación que las empresas nacionales tienen en los sectores. En la categoría de los "autónomos" podrían mencionarse como predominantemente nacionales los productos alimenticios, manufacturas de madera y productos siderúrgicos. Entre los sectores que utilizan insumos industriales fabricados en el país y en los cuales la participación de empresas nacionales es mayoritaria se pueden mencionar los de máquinas-herramientas, fabricación de maquinaria agrícola, equipos para procesamiento de productos agrícolas; vestuario, calzados, etc. Solo se han citado sectores que parecen presentar posibilidades relativamente favorables de exportación.
- La diferencia en la velocidad de los sectores para adquirir niveles de eficiencia comparables a los patrones internacionales tiene también implicaciones sobre los volúmenes de exportación susceptibles de ser alcanzados a corto o mediano plazo por los diversos sectores. Los definidos como "autónomos" aparecerían como de expansión posiblemente más rápida que los sectores fuertemente interrelacionados con la industria local.
- Lo anterior sugiere la necesidad de visualizar la pauta de exportación de manufacturas como una secuencia de estructuras diferentes que resultan de la superposición de grupos de productos que van apareciendo a lo largo del tiempo. En la selección de los sectores prioritarios adquiere, entonces, especial importancia la previsión de los "plazos de maduración" de los esfuerzos que se hagan en los distintos sectores.
- Además de los "plazos de maduración", interesa, evidentemente, estimar el aporte relativo que podrán efectuar los distintos sectores al valor total de las exportaciones. En este sentido los sectores "autónomos" vinculados al procesamiento de recursos naturales deberán asumir, probablemente, la responsabilidad principal por el incremento de las exportaciones, por lo menos en el corto y mediano plazo. Se trataría, en el caso de los productos siderúrgicos, alimenticios y manufacturas de madera, de crear capacidad de producción para exportación. El plazo mínimo para lograr incrementos sustanciales en la

exportación de esos sectores corresponde al período necesario para la construcción de grandes unidades de producción, específicamente concebidas con miras a la exportación. Esto implica que aunque se adopten decisiones a corto plazo, no parece posible esperar esos incrementos sustanciales antes de cinco a diez años. En el caso de madera y alimentos, debería plantearse, simultáneamente, la programación a largo plazo, del abastecimiento de las materias primas respectivas.

- El grupo de sectores en que predominan las EI no enfrenta problemas de tecnología ni de mercado. Se trata básicamente, en este caso, de inducir modificaciones en la política de exportación de esas firmas, de tal modo que a las filiales establecidas en Brasil se asigne una participación mayor en el abastecimiento de los diferentes mercados en que actúan esas empresas.

El volumen de exportación proveniente de estas firmas, puede alcanzar magnitudes significativas. Esto dependerá de las modalidades y de la intensidad con que el Gobierno actúe sobre estas empresas.

- Los sectores que se caracterizan por una mayor intensidad en el uso de la mano de obra, por el escaso contenido tecnológico y por requerimientos limitados de capital, en los cuales predominan las empresas pequeñas y medianas, y entre los que se han mencionado vestuario y calzados, plantean, en el plano interno fundamentalmente, problemas de coordinación entre empresas, estandarización de la producción y establecimiento de canales eficientes de comercialización. El ejemplo de algunos países asiáticos muestra que las exportaciones de este tipo de sectores pueden alcanzar volúmenes significativos si se resuelven los problemas antes mencionados.

La magnitud del empleo que puede ser generado en estas actividades, les otorga un atractivo especial en la política de exportación.

La expansión en el exterior de esos sectores de exportación enfrenta las barreras con que los países desarrollados defienden sus respectivas industrias. En este sentido, las acciones adoptadas por el Gobierno en el plano internacional pueden ser decisivas.

- En los sectores predominantemente nacionales de bienes más sofisticados, entre los cuales se han mencionado máquinas-herramientas y equipos para procesamiento de productos agrícolas y forestales, parecen plantearse dos problemas principales que están estrechamente vinculados entre sí: la necesidad de concentrar grandes esfuerzos en el desarrollo tecnológico local y el imperativo de disponer de firmas con un tamaño suficiente como para poder desarrollar actividades fuertemente orientadas a la exportación. Se manifiesta en estos sectores, con especial intensidad, el problema de seleccionar un cierto número de firmas y concentrar en ellas un gran volumen de recursos financieros, asistencia técnica y de comercialización que permita convertirlas en empresas de nivel internacional.

Son sectores en que existen empresas con experiencia en la exportación, particularmente en el caso de máquinas-herramientas, que pueden ejercer una gran influencia sobre sectores colaterales, pero que difícilmente podrán jugar un papel significativo en el mercado internacional si no se adopta la decisión de apoyarlas en forma intensa y sostenida.

- Esta necesidad de contar con empresas nacionales de tamaño internacional puede aplicarse a diversos sectores. Lo importante es que ese aumento del tamaño de las empresas está estrechamente vinculado al incremento de las exportaciones. En caso contrario, se estaría estimulando el aumento de la concentración interna que posiblemente implicaría una elevación de las tasas de rentabilidad en las ventas internas y, en última instancia, un debilitamiento de la vocación exportadora de las empresas.

En Europa las fusiones entre empresas tienen lugar en el marco de un mercado prácticamente abierto y, por consiguiente, altamente competitivo.

- Entre los sectores que podrían ser objeto de una acción decidida por parte del Gobierno en materia de desarrollo tecnológico, estarían, además de los dos mencionados en el punto anterior, los productos alimenticios elaborados y las manufacturas de maderas. En los cuatro sectores existen, actualmente, núcleos de investigación tecnológica que podrían servir de punto de partida para el desarrollo de proyectos de mayor envergadura. Se trata, además, de

sectores en los cuales la tecnología disponible en el mercado mundial no necesariamente se adecua a las condiciones locales. En el caso de máquinas-herramientas y de equipos para la agroindustria, Brasil tendría la oportunidad de convertirse en el proveedor de tecnologías particularmente adaptadas a las condiciones de los países menos desarrollados.

- Esta selección de sectores prioritarios en materia de desarrollo tecnológico local es perfectamente compatible con la adopción de medidas de carácter general que tiendan a incentivar el progreso técnico de todos los sectores. Por ejemplo, facilidades otorgadas a las empresas para el envío de técnicos al exterior, y para la contratación de especialistas en el extranjero, asesoría a las empresas para seleccionar y negociar contratos de asistencia técnica, establecimientos de centros de documentación, incentivos tributarios para estimular el gasto en investigación tecnológica, etc.

Estas medidas ya están siendo adoptadas por los organismos gubernamentales que desarrollan actividades de fomento industrial. En el caso de los sectores prioritarios, se trataría de colaborar en contacto directo con un grupo seleccionado de empresas en cada una de las etapas de proceso productivo: diseño de productos, diseño de procesos de fabricación y equipos e inclusive operación de las plantas.

- Una vez que fuesen definidos los sectores prioritarios, parecería útil efectuar estudios que integrasen, desde el inventario de los recursos naturales y de materia prima, hasta los proyectos de ampliación o establecimiento de nuevas plantas industriales. Es muy probable que diversas partes de esos estudios ya estén disponibles o en fase de elaboración en diversas instituciones públicas y privadas. Lo que interesaría sería reunir dichos estudios y evaluar el alcance y coherencia interna del programa sectorial de exportación que resultaría de la agregación de las actividades ya programadas y/o iniciadas.
- Lo anterior conduce a pensar en la conveniencia de formar "Grupos Ejecutivos Sectoriales de Exportación", integrados por representantes de organismos públicos y privados. La misión específica sería formular un programa sectorial de

exportación de largo plazo y asesorar a los diversos organismos públicos que adoptan decisiones en los distintos aspectos relacionados con la exportación del sector.

- Si se acepta el supuesto de que, a largo plazo, la capacidad para competir en el mercado de manufacturas dependerá de la eficiencia de la industria como conjunto y no de la existencia de sectores avanzados y eficientes, rodeados de proveedores y consumidores industriales ineficientes, se debe concluir que uno de los criterios que debe estar presente en la selección de los sectores prioritarios debe ser el asegurar que se vayan creando condiciones que estimulen el aumento de la eficiencia del sistema industrial. En este sentido, puede jugar un rol extremadamente importante la política que se adopte en relación con el nivel, la estructura y la evolución de las tarifas aduaneras de protección de la industria local. Parece poco probable que pueda desarrollarse un sistema industrial globalmente eficiente al amparo de los niveles de protección actualmente vigentes en Brasil.

2. Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas⁶

a) Introducción

Uno de los objetivos de política económica sobre los cuales parece existir consenso en los diversos países de América Latina es la necesidad de aumentar el ritmo de crecimiento de la exportación sobre la base de diversificar la pauta, aumentando en ella la participación de los productos manufacturados. Ese objetivo se plantea en países de diversos tamaños, distinto grado de industrialización, variada dotación de recursos naturales, e inclusive, distintas formas de organización social, económica y política.

Si se acepta el supuesto de que una política de exportación a largo plazo no puede basarse en subsidios permanentes que permitan compensar la ineficiencia de las empresas y si, por otra parte, se consideran las altas tasas de incremento del consumo mundial de manufacturas, se debe concluir que el problema básico que plantea la expansión de las exportaciones de manufacturas para los países de la

⁶ Texto extraído de *Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas*, CEPAL, julio de 1971, Introducción, pp. 1-4.

región, es el de crear condiciones que conduzcan a establecer una oferta industrial que, por lo menos en ciertos sectores, sea competitiva en términos internacionales. Además, esa oferta industrial debe estar integrada en el marco de un sistema de relaciones económicas que la induzca a una permanente superación en sus niveles de eficiencia.

Es claro que la situación actual de la actividad industrial de América Latina está lejos de cumplir con esas condiciones. Esta realidad ha sido descrita en diversos estudios de CEPAL y para los efectos de este trabajo puede ser caracterizada diciendo que en general, es notoriamente ineficiente en términos internacionales y, además, que el conjunto de relaciones económicas en las cuales se desarrolla esta industria no la incentiva a modificar sustancialmente esa precaria condición.

Se trata entonces, de analizar los problemas que plantea la transición desde la situación actual de la industria latinoamericana hasta aquella que se considera necesaria para poder cumplir con el objetivo planteado de ingresar al círculo selecto y restringido de países que abastecen el mercado internacional de manufacturas. Planteada la situación en estos términos, queda en evidencia el hecho de que no serán medidas parciales las que permitirán hacer evolucionar la industria hacia la situación deseada.

Parece poco realista plantearse como meta la elevación simultánea de la eficiencia de la actividad industrial en la totalidad de los sectores y para cada una de las empresas. Es claro que será necesario jerarquizar sectorial y regionalmente. Habrá que actuar sobre la política cambiaria, tributaria, crediticia y arancelaria. Diseñar instrumentos de política industrial en materia de adquisición de equipos, localización, y evaluación de proyectos. Crear instituciones capaces de coordinar el conjunto de medidas que inciden sobre la capacidad exportadora. Introducir los criterios referentes a la exportación en el tratamiento al capital extranjero y en las normas legales que rigen la adquisición de tecnología en el exterior. Definir las acciones a ser adoptadas directamente por el sector público en materia de infraestructura de transportes, comunicaciones, energía, etc.

El conjunto integrado de medidas a ser adoptadas por el sector público, en las áreas antes mencionadas, como asimismo la definición de las prioridades en relación con esas medidas, y la consiguiente secuencia temporal de esas decisiones, es lo que en este trabajo se define como "Estrategia de Exportación de Manufacturas".

Para poder concebir esa estrategia es necesario poder prever las consecuencias resultantes de las diversas medidas a ser adoptadas. Para que esa previsión tenga suficiente valor es necesario que se apoye en una

comprensión del funcionamiento global del sistema que se está deseando proyectar, como asimismo del comportamiento de los agentes principales que actúan en su interior. Esa comprensión es la que permitirá conocer las relaciones causales entre las medidas adoptadas por el sector público y las reacciones de las empresas productivas, sean estas estatales, privadas nacionales, privadas extranjeras o mixtas.

De lo anterior se desprende que para poder formular una estrategia realista que permita que la actividad productiva industrial evolucione desde la situación actual de ineficiencia hacia aquella de necesaria competitividad internacional, es necesario disponer de un grado suficiente de claridad respecto al proceso que ha conducido a la situación actual. Ese proceso tiene que ver tanto con la evolución de las relaciones económicas internacionales entre la región y el resto del mundo, como con las características internas de la industrialización latinoamericana.

La estrategia deberá tomar en consideración las modificaciones que se han producido en el campo internacional, en lo que se refiere al peso relativo de las distintas regiones y países, a las tendencias del intercambio de los diferentes tipos de bienes y a nuevas formas de organización empresarial que al difundirse a través de los distintos países modifican las características básicas del comercio internacional. No podrá hacer abstracción de las implicaciones decisivas que tienen los diversos mecanismos y modalidades de transferencia de tecnología sobre la capacidad de competencia de los países. Debería además, apoyarse en el análisis de las interrelaciones entre los mecanismos de financiamiento que vinculan la región al mundo desarrollado y las posibilidades de exportación de productos manufacturados por parte de los países latinoamericanos.

De lo expuesto anteriormente es posible concluir que la visión que se tiene en este trabajo de los problemas que plantea la expansión de las exportaciones industriales difiere sustancialmente de aquella otra que ha servido de base para diseñar programas de Promoción de Exportaciones en los cuales el énfasis se pone en los incentivos a la industria existente y en los problemas de comercialización que surgen para la introducción de los productos de esa industria en el mercado internacional.

Aquí se sostiene que para obtener éxito en la tarea planteada, es necesario introducir modificaciones de importancia en el "modelo de industrialización" de América Latina y que estas modificaciones se refieren tanto a las relaciones internacionales como a las que se establecen al interior de los países. Este planteamiento no significa hacer abstracción de las posibilidades de exportación de la industria actualmente existente, sino que lo que se pretende es que los problemas que enfrenta esta industria sean abordados con la perspectiva necesaria como para que la

expansión de esa actividad se oriente de tal manera de superar esos problemas en forma permanente.

En el capítulo I se exponen antecedentes sobre algunas modificaciones relevantes que han tenido lugar en los últimos años en el cuadro de las relaciones económicas internacionales. El capítulo II pretende analizar y presentar algunos rasgos característicos de la industrialización latinoamericana que pueden ser de importancia para el tema que motiva el presente trabajo. En base a los antecedentes expuestos en los dos capítulos, se intenta en el capítulo III, discutir algunos aspectos de lo que sería el contenido de las Estrategias de Exportación.

Se tiene perfecta conciencia de las diferencias fundamentales que se observan en los diversos países de la región, lo que implica que mal podría aspirarse a recomendar una misma estrategia para todos ellos. Se piensa sin embargo, que existe un cierto número de problemas que con mayor o menor intensidad y urgencia, deberán ser abordados por todos ellos. Los diferentes temas tratados tendrán sin lugar a dudas, una relevancia variable para los distintos países. Se ha tratado, en la medida de lo posible, de concentrar la atención en aquellos aspectos que parecen presentar un interés relativamente generalizado.

B. Desarrollo productivo y progreso técnico en América Latina

1. Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña⁷

a) Desarrollo tecnológico y exportación de manufacturas

i) Resumen

- La posibilidad que tienen las firmas nacionales de adquirir tecnología garantizada en el exterior, la protección del mercado interno, la limitada concurrencia al interior de dicho mercado, su estrechez relativa, el tamaño de las empresas y la utilización incompleta de los equipos existentes, son factores que determinan que el empresario nacional no constituya una fuente de presión para efectuar un desarrollo tecnológico autónomo.

⁷ Texto extraído de *Sistema industrial y exportación de manufacturas. Análisis de la experiencia brasileña*, CEPAL-IPEA, Río de Janeiro, Brasil, noviembre de 1970, capítulo V, pp. 197-202.

- En el caso de la empresa internacional, las limitaciones básicas provienen de la centralización de las actividades de investigación tecnológica en las matrices o filiales de los países desarrollados y en el hecho de que los productos fabricados en Brasil constituyen solo una fracción de la gama total de productos fabricados por la empresa para el mercado mundial. Esto le permite transferir a la filial de Brasil nuevos productos o procesos, que ya han sido experimentados y utilizados al interior de su organización. En estas circunstancias la probabilidad de que inicie actividades originales de R&D en Brasil, es mínima.
- Teóricamente, la importación de tecnología vía empresas nacionales presentaría ciertas ventajas respecto al canal de transferencia constituido por las EI: una gama de posibilidades de selección de tecnología más amplia que en el caso de la EI. Esta última transfiere la tecnología que ella posee dentro de su organización. La mayor amplitud de posibilidades puede tener implicaciones directas sobre el costo de adquisición de la tecnología. En el caso de la EI es prácticamente imposible determinar lo que se está pagando realmente por transferencia de tecnología. Otra ventaja residiría en la posibilidad que tienen las firmas nacionales de perfeccionar la tecnología importada y poder así competir en el mercado de los países desarrollados. Obviamente, esta posibilidad es menor en el caso de la EI. Aun en el caso en que esta llegue a innovar en la filial de Brasil, no existe ninguna garantía de que eso vaya a reforzar la posición competitiva de Brasil y no la del país de origen de la firma.
- La posibilidad de que se materialicen las ventajas mencionadas en el punto anterior depende del objetivo central que tenga en vista el empresario nacional cuando decide importar la tecnología. Si, como ha ocurrido hasta ahora, el objetivo central es abastecer el mercado interno, estas ventajas no se manifiestan. El empresario que puede transferir al precio del producto el costo de la tecnología importada, carece de la motivación necesaria para la selección cuidadosa de esta, para discutir su costo y, por último, para intentar perfeccionarla con fines de exportación.

- El parque industrial de Brasil se estableció en un período en que no existía en el país una legislación que regulase la importación de tecnología. Las normas actualmente vigentes concentran su atención en la reglamentación de los pagos respectivos y no en la orientación respecto a prioridades sectoriales o a modalidades más adecuadas de transferencia de "know-how". En consecuencia, puede afirmarse que no existe aún una verdadera política en materia de adquisición de tecnología en el exterior.
- El gasto efectuado por Brasil en importar tecnología, en relación al valor de su producción industrial y de su producto bruto, es comparable al efectuado por países desarrollados. Para poder interpretar el significado de esta similitud es necesario comparar la estructura sectorial de la producción industrial, la estructura sectorial de la importación de tecnología y el gasto efectuado localmente para complementar la tecnología importada en los diferentes países.
- Al comparar Brasil y Japón se observa: i) Mayor ponderación en el valor agregado, en Japón, de los sectores de bienes de capital y menor de los bienes de consumo no durables. Los primeros se caracterizan por una mayor sofisticación tecnológica que los segundos. ii) Mayor concentración de la tecnología importada en los sectores de bienes de capital en Japón. En Brasil, la dispersión es mayor y se orienta con mayor intensidad relativa hacia los sectores de consumo durable y no durable. iii) La ordenación de los sectores, de acuerdo a su contenido de tecnología importada, es similar en Brasil y Japón; sin embargo, la distancia entre los de mayor y menor contenido de tecnología importada es mayor en Japón que en Brasil. Esto puede estar reflejando la presencia, en el caso de Japón, y la relativa ausencia, en el caso de Brasil, de una política tecnológica destinada a concentrar esfuerzos en determinados sectores. iv) Por cada dólar gastado por la industria de Japón en adquirir tecnología, invierte cuatro dólares en efectuar desarrollo tecnológico que permita adaptar y perfeccionar los conocimientos adquiridos. Esto le permite competir con sus productos manufacturados en los mercados de los países donde adquirió esta tecnología. En Brasil el gasto efectuado en desarrollos tecnológicos autónomos se estima en una cifra inferior a la correspondiente a los pagos efectuados para

adquirir tecnología. v) Los organismos oficiales de Japón encargados de fiscalizar el contenido de los contratos de importación de tecnología, aplican con extrema rigurosidad una política destinada a estimular la competitividad de la industria de ese país en el mercado internacional. Esa política cuenta con el apoyo decidido de un sector empresarial, con una clara vocación exportadora. La existencia de dicha vocación parece constituir una condición necesaria para la aplicación de una política de importación de tecnología como la aplicada por Japón, cuyo objetivo básico es reforzar la eficiencia industrial privilegiando determinados sectores.

- Al analizar el contenido de la tecnología importada por Brasil se observa que: i) los contratos para utilización de marcas son más numerosos que los que se refieren a licencias de fabricación; ii) que la tecnología absorbida por ciertos sectores de bienes de capital que son determinantes para la eficiencia del conjunto del sistema industrial, es menor que la efectuada por sectores de consumo no durable y cuasi suntuario (el número de contratos en bebidas es mayor que el que existe en tractores y máquinas agrícolas. El de productos de perfumería, jabones y velas, superior al de máquinas y herramientas. El de vestuario y calzado, al de transformadores, etc.); iii) que 37,5% de los contratos corresponden a empresas internacionales establecidas en Brasil. Este porcentaje subestima la transferencia de tecnología efectuada por estas empresas, debido a que más de la mitad de ellas no mantienen contratos de esta naturaleza y, sin embargo, actúan como canal de transferencia de "know-how"; iv) la escasa precisión con que la legislación vigente define las diversas modalidades de transferencia de tecnología, además de impedir analizar con mayor profundidad el contenido de la transferencia, limitan la posibilidad de efectuar una fiscalización rigurosa por parte del organismo respectivo.
- Al comparar la estructura de importación de tecnología con la estructura de las exportaciones industriales de Brasil, se observa: i) aquellos sectores que presentan una mayor intensidad de tecnología importada aportan una fracción pequeña de las exportaciones; ii) los sectores con un grado de apertura hacia el comercio exterior, mayor que el promedio de la industria, son escasamente absorbedores

de "know-how" importado y iii) dado el escaso desarrollo tecnológico efectuado por la industria en Brasil, lo indicado en los puntos anteriores implica que la gran mayoría de las exportaciones industriales de Brasil se apoyan en la utilización de conocimientos técnicos difundidos. Esto supone una situación competitiva frágil, en un mercado que como el de manufacturas se caracteriza por la rapidez de las innovaciones de productos y de procesos.

- Al analizar el comportamiento de las empresas que importan tecnología en relación con la exportación de manufacturas, se constata que: i) las exportaciones provenientes de las empresas que importan tecnología se destinan, principalmente, a países con grado semejante o menor de desarrollo industrial; ii) la exportación de manufacturas de Brasil hacia los países desarrollados, proviene, fundamentalmente, de empresas que no importan tecnología y que aparentemente tampoco efectúan desarrollos tecnológicos autónomos; iii) la mayor parte de las exportaciones destinadas hacia los países desarrollados y que provienen de empresas nacionales que importan tecnología, está constituida por productos en los cuales la ventaja comparativa de Brasil reside, principalmente, en la disponibilidad de recursos naturales que sirve de base para la fabricación de dichos productos, iv) la mayor parte de las exportaciones de las EI hacia los países desarrollados consiste en los productos más simples de la gama de producción de la línea de productos de la empresa internacional, los parcialmente superados, tecnológicamente, y que se destinan al mercado de reposición y aquellos que se basan en el procesamiento de recursos naturales abundantes en el país.

C. Desarrollo productivo y empresas transnacionales en América Latina

1. Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana⁸

a) Resumen y conclusiones

i) Conclusiones generales

Un primer elemento que surge del análisis del papel que desempeñan las ET en el proceso de industrialización, es el hecho de que su comportamiento en México constituye, en lo fundamental, una mera proyección de las tendencias generales que caracterizan su expansión a nivel mundial.

La política industrial de sustitución indiscriminada de importaciones estimuló su presencia y favoreció su crecimiento y diversificación sin introducir modificaciones sustanciales que alteraran su patrón natural de comportamiento.

La importancia cuantitativa alcanzada por su presencia en el sector industrial, no obstante ser significativa, refleja solo parcialmente la influencia que ejercen sobre la orientación y funcionamiento productivo.

Su condición de empresas "líderes" del Sistema Industrial emana de diversos factores vinculados entre sí:

- El hecho de estar presentes en el conjunto del aparato industrial y a nivel de las mayores empresas de cada sector. Su presencia es importante, con diferencias de magnitud, en la producción de bienes de consumo, no durables y durables, en los intermedios y de capital. Es decir, las ET no constituyen un enclave en ciertas áreas localizadas de la estructura industrial, sino que conforman un conjunto integrado que se articula a través de las relaciones interindustriales.
- La escasa significación de las empresas estatales en la estructura industrial, unida a la debilidad relativa, tanto financiera como tecnológica de las empresas privadas nacionales. Son pocos los sectores en que esta conclusión general requiere de calificaciones particulares.

⁸ Texto extraído de *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición de 1975, segunda parte, capítulo VIII, pp. 364-371.

- Su actuación preferente en los sectores de mayor concentración y en aquellos productores de bienes de consumo, en que la modalidad básica de competencia entre las empresas es la introducción de nuevos productos y la diferenciación artificial de los existentes, y donde la lucha de precios se relega a un segundo plano.
- Las "ventajas microeconómicas", respecto a las empresas nacionales del mismo sector, que presentan en cuanto al tamaño de las plantas, la dotación de capital por hombre, la productividad y la tasa de rentabilidad, determinan una mayor potencialidad de crecimiento para las filiales. El nivel de las remuneraciones es más alto que en las empresas nacionales, pero su participación en el valor agregado es inferior.
- El hecho de que las diferencias entre filiales y empresas nacionales en cada sector se superponen con las diferencias que existen entre los sectores en que ellas predominan y aquellos en que las empresas nacionales tienen participación mayoritaria. A la mayor concentración que caracteriza a los sectores en que las ET ejercen el liderazgo se agregan diferencias en el tamaño de las plantas, en las técnicas utilizadas, en la productividad, en el nivel de las remuneraciones, en su participación en el valor agregado y, por último, en la tasa de rentabilidad.
- El que las actividades productivas de las filiales en México formen parte integrante de una estrategia global y de una acción a nivel mundial se traduce en que los bienes que producen en el país, la tecnología que utilizan, las fuentes de financiamiento a que tienen acceso, las patentes y las marcas que emplean, los proveedores de insumos importados y los mercados de sus exportaciones, constituyan elementos del patrimonio global de la ET. La posibilidad de recurrir a esta experiencia acumulada y al respaldo material, en su acepción más amplia, que proporciona la corporación en su conjunto, constituye una "ventaja comparativa" determinante respecto a empresas nacionales que surgen y se expanden al amparo de una protección confortable en un mercado reducido.

Su capacidad de influir sobre la orientación de la expansión industrial se manifiesta en el mayor crecimiento que experimentan los sectores en que ellas predominan y, simultáneamente, en el desplazamiento de que son objeto las empresas nacionales al interior de

los distintos sectores. Este desplazamiento se produce tanto por el mayor crecimiento relativo de las filiales como por la intensificación, por parte de las ET, de la compra de empresas nacionales. La "desnacionalización" de la industria adquiere así una doble dimensión: las empresas nacionales crecen menos que las ET que producen bienes similares pero, además, la producción de los bienes que se generan en los sectores "nacionales" se expande más lentamente que la de aquellos que provienen de los sectores típicamente "transnacionales".

Este desplazamiento de los sectores "nacionales", debido a que las ET se ubican preferentemente en los de mayor concentración, va acompañado de un proceso de "oligopolización" creciente: una proporción cada vez mayor de la producción industrial se origina en los sectores de alta concentración, lo que favorece una transferencia de recursos desde los sectores más débiles de productores y consumidores hacia los miembros más poderosos de ambas categorías. En estos sectores, la tasa de rentabilidad y la de crecimiento aparecen más elevadas, lo que los hace más atractivos desde el punto de vista de las fuentes locales de financiamiento. Se observa que una proporción creciente de los recursos financieros utilizados por las ET, que predominan en esos sectores, se origina localmente.

El mayor dinamismo de las empresas y sectores "transnacionales", unido a las diferencias que presentan respecto a las empresas y sectores "nacionales", contribuyen a explicar las modificaciones que se van produciendo en los parámetros estructurales del sistema industrial. En efecto, se constata una tendencia a la elevación de las relaciones capital-trabajo, productividad por hombre ocupado, nivel de remuneraciones y tasa de rentabilidad, pero al mismo tiempo una disminución de la participación de las remuneraciones en el valor agregado. Esto último implica que, al menos al interior del sector industrial tiende a producirse una redistribución regresiva del ingreso. Esta redistribución se refuerza por la que tiene lugar al interior de los ingresos del trabajo en favor de los salarios más altos. El patrón de consumo de este sector de trabajadores se asimila al de los consumidores cuyos ingresos provienen de la propiedad del capital.

De mantenerse estas tendencias, podría formularse la hipótesis de que la expansión de este sistema industrial, en que las ET constituyen el núcleo central de orientación y dinamismo, conduce a generar una estructura de crecimiento que, independientemente de que a largo plazo, pueda comprometer la expansión del sistema, afecta desde un principio el cumplimiento de ciertos objetivos sociales de distribución del ingreso y generación de empleo, postulados como meta de la estrategia de desarrollo.

Los bienes que producen las ET en México son aquellos que han sido diseñados en función de los requerimientos propios del mercado de los países desarrollados caracterizados por niveles de ingreso elevados y por el hecho de que las necesidades básicas de la mayor parte de los consumidores ya están satisfechas. La fabricación de esos mismos bienes en un mercado protegido y reducido, sin "barreras a la entrada" de nuevas filiales, en que el nivel medio del ingreso es inferior y la concentración del mismo más acentuada, conduce, por una parte, al establecimiento de una estructura productiva altamente ineficiente y, por otra, a que esos bienes que en los países de origen son de consumo masivo, constituyan en el país receptor, en general, artículos a los que solamente tiene acceso una proporción relativamente reducida de la población. La expansión de la demanda por esos bienes queda determinada por el crecimiento del ingreso de esa parte de los consumidores, con lo que la concentración creciente del ingreso pasa a constituirse en un factor de apoyo a la expansión de los sectores en que se producen esos bienes. Dados los niveles de precios y de ingresos, resulta más viable, desde el punto de vista de los productores, lograr una "intensificación" del consumo por parte de ese mercado efectivo que hacerlos asequibles masivamente a los consumidores de bajos ingresos.

El hecho de que el proceso de expansión de esos sectores se caracterice, en mayor medida, por la incorporación de nuevos productos que por el aumento de la escala en la fabricación de los bienes existentes, respalda la idea de que el crecimiento de la producción se orienta preferentemente hacia la intensificación del consumo de los usuarios tradicionales, entendiéndose por tales a aquellos cuyo nivel de ingresos supera al mínimo necesario para hacerse acreedores a las diversas modalidades de financiamiento del consumo.

La opción alternativa de "congelar" el tipo de bienes, ampliando las escalas de producción, no solo atentaría contra la aspiración de los grupos de altos ingresos en el sentido de reproducir los patrones de consumo de los países desarrollados, sino también afectaría la modalidad básica de competencia por diferenciación de productos, que es la que permite coexistir a un gran número de empresas en un mercado de tamaño reducido. Al "congelarse" el tipo de bienes la competencia se haría sobre la base de precios, modalidad que afectaría la estabilidad de las empresas más débiles.

En lo que se refiere a la generación de empleo, aparecen como factores determinantes, además del tipo de bienes, la estructura de los mercados y el ritmo de crecimiento de los sectores. Aquellos en que predominan las ET, precisamente porque el grado de competencia (en precios) es inferior y utilizan técnicas más intensivas en capital, se

"modernizan" (intensifican la relación capital-trabajo), más lentamente. Este hecho básico, unido a su mayor crecimiento, explica el que el empleo generado en esos sectores crezca más rápidamente que en los sectores "nacionales". En estos últimos, la mayor competencia, la necesidad de enfrentar el desafío que les impone la presencia de las ET y el nivel inicial más bajo de la relación capital-trabajo, los estimula a "modernizarse" más rápidamente. El mayor dinamismo de las ET implica desnacionalización de la industria y la modernización de las empresas nacionales constituye un expediente al que estas últimas recurren precisamente para limitar la magnitud de la desnacionalización.

En esta perspectiva, buscar la solución al problema del empleo sobre la base de inducir la utilización de técnicas más intensivas en mano de obra en la industria aparece como una aspiración que requiere diversas calificaciones. Las ET utilizan las técnicas que conocen y que, además, buscan amortizar por medio de la expansión de sus filiales. Son las técnicas que les permiten obtener tasas de rentabilidad necesarias para alcanzar los objetivos de expansión e incremento de su participación en el mercado. Las empresas nacionales, por su parte, modernizan sus instalaciones con vistas a elevar su competitividad respecto a las ET. Limitar este proceso implica deteriorar aún más su posición relativa y acelerar la desnacionalización. Las técnicas que se utilizan se definen, dentro de un cierto intervalo, básicamente en el momento en que se selecciona el tipo de bienes que se desea producir. La decisión respecto a las alternativas tecnológicas disponibles, por demás restringidas, se efectúa sobre la base de los criterios de racionalidad microeconómica. En el caso de las empresas nacionales esos criterios conducen a seleccionar técnicas similares a las empleadas por las empresas que lideran y orientan la expansión industrial. Siendo, en general, las ET quienes desempeñan esa función y asumen la responsabilidad de seleccionar e introducir los nuevos productos, puede concluirse que el perfil tecnológico tenderá a responder mucho más a sus objetivos de crecimiento y diversificación industrial que a la preocupación de carácter macroeconómico de garantizar la expansión a largo plazo del empleo. En la medida en que exista un elevado grado de dinamismo, ambos objetivos son compatibles y serán precisamente las ET las que generen, como se ha demostrado, los mayores incrementos de ocupación, aun utilizando técnicas cada vez más intensivas en capital. Resolver el problema del empleo, sobre la base de inducir un mayor crecimiento de las empresas o sectores que utilizan técnicas poco intensivas en capital, implica alterar el patrón actual de industrialización. En efecto, si los recursos de capital necesarios para incrementar la ocupación en las empresas y sectores "modernos" se reasignaran hacia los sectores y empresas tradicionales y suponiendo, además, que estos mantuviesen ese carácter tradicional, el crecimiento del

empleo sería mucho mayor, pero eso implicaría haber adoptado previamente la opción de modificar la estructura productiva y, por consiguiente, el patrón de consumo y de distribución del ingreso actualmente vigentes y, adicionalmente, congelar esos sectores en su condición tecnológica actual. Pretender que en el actual modelo se expandan más rápidamente las empresas y sectores "tradicionales" y, simultáneamente, que las empresas y sectores "modernos" utilicen en lo sucesivo técnicas más intensivas en mano de obra, supone un funcionamiento interno diferente del modelo actual, una alteración en sus vinculaciones con el exterior y un cambio en las tendencias que caracterizan el funcionamiento de los sistemas económicos de los cuales provienen las empresas que han liderado la industrialización del país. El análisis anterior no invalida los esfuerzos tendientes a elevar la contribución del sector industrial a la generación del empleo, pero permite identificar las rigideces que emanan del patrón actual de industrialización, del liderazgo que en él ejercen las ET y de las tendencias que caracterizan el mercado internacional de bienes de capital.

Al analizar este proceso de industrialización en su dimensión externa se verifica que este núcleo dinámico constituido por las ET presenta un comportamiento similar al de las empresas nacionales en cuanto a exportación y claramente más desfavorables que estas en lo que se refiere a importaciones. Esto se traduce en la generación de un déficit comercial imputable a las ET, por un monto que supera con creces el que se origina en los flujos financieros, hecho sobre el cual no se ha puesto atención suficiente en los estudios sobre endeudamiento externo. El déficit financiero, que es el que ha recibido mayor atención en México y, en general, en América Latina, es a su vez la consecuencia inevitable de un proceso de expansión en que la tasa de rentabilidad de las ET supera el ritmo de crecimiento de la producción y donde, además, pueden recurrir en una proporción creciente a la captación de recursos financieros locales. La entrada de capitales bajo la forma de inversión directa corresponde a la etapa, en que las plantas se establecen, pero su expansión posterior se financia básicamente con las utilidades generadas y los recursos captados localmente. Los servicios del capital en un año dado corresponden a la inversión acumulada, mientras que las nuevas inversiones representan las adiciones marginales al stock de capital. La diferencia entre ambas no solo es negativa, sino que además es creciente. Si la tasa de reinversión de utilidades se incrementa, la salida de capitales se reduce a corto plazo, pero en el futuro se expandirá inevitablemente. Mientras mayor sea el ritmo de crecimiento de las filiales en el país, más acentuado el proceso de "desnacionalización" y, a corto plazo, posiblemente menores las salidas de capital, pero, como ese proceso tiene un límite, llega un momento en que

las remesas se incrementan nuevamente. Si el objetivo de la política es frenar la "desnacionalización", se agudiza el déficit a corto plazo.

La situación concreta que se presenta en México con las ET es la de un déficit financiero creciente aunque inferior al déficit comercial respectivo. De acuerdo a las estimaciones del estudio, una proporción importante de las importaciones de las filiales corresponde a adquisiciones en las respectivas ET. El volumen de este comercio "cautivo" alcanza una magnitud tal que, de acuerdo a la hipótesis "razonable" de sobrefacturación, las transferencias de recursos que pueden efectuarse por este mecanismo superan el nivel de las utilidades remitidas por las filiales al exterior. Una característica adicional de este comercio "cautivo" es su estructura por países de origen de los bienes que se importan. Se observa que en ella el país del cual provienen las ET aparece como la principal fuente de abastecimiento, con una ponderación que supera la que le corresponde en la estructura de importaciones totales de México. Esta situación, que desde el punto de vista de las ET representa una forma de garantizar sus exportaciones al país y de sustraerlas a la competencia internacional, para México constituye una restricción importante en los grados de libertad de que dispone para formular su política comercial. Es decir, una proporción importante del volumen, la valoración y la estructura regional de comercio exterior del país se define en función de las estrategias globales de las ET. Además de las implicaciones respecto a la pérdida de autonomía, esto se traduce en una limitación de los beneficios económicos susceptibles de obtenerse de las vinculaciones con el exterior.

La importancia relativa del comercio "cautivo" de bienes es reducida si se le compara con la del comercio "cautivo" de tecnología, es decir, la importación de tecnología que las filiales efectúan desde sus casas matrices. La gran mayoría de los pagos que efectúa México por este concepto, corresponden precisamente a este flujo de tecnología "cautiva". Además de las implicaciones que este fenómeno tiene respecto a la valoración el origen y el control sobre los conocimientos que se adquieren, su efecto principal se relaciona con el contenido de la tecnología que se adopta. Evidentemente existe la necesidad y la posibilidad de mejorar las condiciones económicas en que la tecnología se importa; sin embargo, es fundamental proceder a la evaluación de su contenido. Los antecedentes de que se dispone dejan en evidencia que una proporción sustancial de la tecnología que se importa corresponde a la que en la literatura se denomina "tecnología de consumo", requisito básico para la expansión de las empresas en los países en que las necesidades esenciales están satisfechas, pero de importancia relativa en el caso de México. Las definiciones respecto al contenido de la tecnología se adoptan implícitamente en el momento en que se aprueban o apoyan los proyectos

de inversión en nuevas plantas o la expansión de las ya establecidas y, por consiguiente, es un tema que pertenece al ámbito de la política industrial.

Es necesario e importante seleccionar la alternativa tecnológica más adecuada para la producción de los distintos bienes, dentro de la limitada gama de opciones disponibles, pero las decisiones fundamentales en la determinación del perfil tecnológico global se refieren a las opciones sobre el tipo de bienes que se desea producir.

La expansión de las ET en México obedece a objetivos conocidos, adopta las modalidades y utiliza los mecanismos que caracterizan su dinámica de crecimiento en los países de origen y a nivel mundial. Su influencia creciente en la orientación del crecimiento industrial refleja, por una parte, la superioridad tecnológica, comercial y financiera que las caracteriza y, por otra, lo que es más importante, la aceptación interna respecto al modelo de industrialización que ellas, precisamente porque disponen de esa superioridad, están en condiciones de contribuir a orientar y consolidar. En consecuencia, la responsabilidad de introducir las rectificaciones necesarias al modelo es interna y no puede delegarse ni atribuirse a un agente cuyos objetivos son de carácter netamente privado y cuya perspectiva es microeconómica, no obstante que su actividad se desarrolle a nivel internacional.

Los antecedentes que el estudio proporciona pueden eventualmente contribuir a mejorar la comprensión del papel que las ET desempeñan en el funcionamiento del sector industrial, pero la política que respecto a ellas se adopte, precisamente porque se ha demostrado que desempeñan un papel fundamental en ese funcionamiento, requiere del marco general que emana de la política industrial, y de la política económica global.

2. Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo⁹

a) Introducción

Aunque los trabajos de Schumpeter son anteriores al auge de las transnacionales (ET), su análisis del papel de las grandes empresas en el funcionamiento del sistema capitalista, constituye un aporte sustancial a la comprensión del papel que desempeñan en la actualidad.

En buena parte de la bibliografía "especializada" sobre el tema se estudia a las ET como a una especie de OVNI (objeto volador no identificado) que apareció en el firmamento económico y político, después de la segunda Guerra Mundial. Se analiza su tamaño y

⁹ Texto extraído de *Oligopolio, Empresas Transnacionales y Estilos de Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, julio-septiembre, 1976. Documento completo, pp. 625-658.

características físicas, la intensidad de la luz que emiten, se plantean interrogantes respecto a su origen y destino y se formulan presagios respecto a lo que estos OVNIS pueden implicar para el futuro de la humanidad.

Aunque menos espectacular, parece más fértil, para efectos de análisis, visualizar a las ET ni más ni menos como a las empresas líderes de las economías capitalistas avanzadas,¹⁰ en una fase particular de expansión que se caracteriza por el hecho de que sus actividades se realizan a nivel internacional.

En esta perspectiva las ET aparecen como el agente económico central, a través del cual se materializa lo que Schumpeter denomina "el proceso de destrucción creadora", rasgo esencial del sistema capitalista.¹¹

El impulso fundamental que empuja y mantiene la máquina capitalista en movimiento proviene de los nuevos bienes de consumo, los nuevos métodos de producción o transporte, los nuevos mercados y las nuevas formas de organización industrial que generan las empresas capitalistas.¹²

En consecuencia, para estudiar la influencia que las ET ejercen sobre el "estilo de desarrollo", será preciso concentrar la atención en los vínculos a través de los cuales se manifiesta la interdependencia entre la expansión de estas corporaciones y el dinamismo y orientación del conjunto del sistema económico en que actúan.

El efecto de las ET sobre la sociedad norteamericana, así como el efecto de sus filiales sobre los países de América Latina, será consecuencia, tanto de aquellos elementos comunes y esenciales que caracterizan el sistema económico en ambos espacios económicos; como también de aquellas particularidades que adopta su funcionamiento en las economías maduras y en las semiindustrializadas.

En este ensayo se proponen algunas hipótesis de trabajo respecto a las similitudes y diferencias sustanciales que surgen al contrastar el papel que desempeñan las ET en la configuración del "estilo de desarrollo" en los países de origen, con el que las filiales ejercen sobre el "estilo de desarrollo" en América Latina.

La magnitud y complejidad del interrogante planteado, así como la diversidad que existe en América Latina, conducen a concentrar la

¹⁰ En este trabajo se concentra la atención preferentemente sobre aquellas transnacionales que actúan en el sector industrial.

¹¹ J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen-Unwin, 1947, cap. VII y VIII.

¹² *Ibíd.*

atención en aspectos "estructurales", que se podrían considerar relevantes para diversos países de la región.

En la primera parte de este trabajo se presenta en forma esquemática la opinión de diversos autores sobre la influencia que las ET ejercen sobre "el estilo de desarrollo" de Estados Unidos. En la segunda parte se contrasta esta visión con la que se recoge al analizar el papel de las subsidiarias de las ET en América Latina, fundamentalmente de las que actúan en el sector manufacturero.

b) Oligopolio y empresas transnacionales en economías avanzadas

Las empresas transnacionales en los países de origen están preferentemente localizadas en sectores con estructuras oligopólicas, característica que se mantiene cuando estas empresas se expanden internacionalmente.¹³ Específicamente, las transnacionales norteamericanas actúan de preferencia en los sectores oligopólicos, tanto en Estados Unidos como en América Latina.¹⁴ Diversas formulaciones teóricas prevén, y abundantes estudios empíricos comprueban,¹⁵ que los sectores que presentan esta estructura de mercado, desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento, dinamismo y orientación de las economías capitalistas avanzadas.¹⁶ En estos sectores se generan tasas más elevadas de rentabilidad, y se utiliza una proporción significativa de los recursos totales que se destinan en la industria a las actividades de investigación y

¹³ R. Caves, "International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment", *Economica*, vol. 38, 1971; F.T. Knickerbocker, *Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprises*, Harvard University Press, Boston, 1973; G. Rosenbluth, "The Relation Between Foreign Control and Concentration in Canadian Industry", *Canadian Journal of Economics*, 1970.

¹⁴ Para América Latina: F. Fajnzylber, *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, CEPAL-IPEA, Río de Janeiro, 1970, cap. III; F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales: expansión internacional y proyección en la industria de México*, CONACYT-CIDE, Fondo de Cultura Económica, cap. II, 2a. parte, 1975; R. Newfarmer y W.F. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and non Economic Power*, Subcommittee on multinational corporations U.S. Senate, agosto de 1975. Maria Conceição Tavares, *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, CIDE, 1974.

¹⁵ Trabajos de Schumpeter, Steindl, Sylos Labini, Galbraith, O'Connor y Averrit con distintos enfoques teóricos e ideológicos y bajo diversas denominaciones (empresas monopólicas, oligopólicas, *planning system*, *center economy*); los autores citados asignan un papel central a las empresas líderes de las estructuras oligopólicas.

¹⁶ W. Shepherd, *Market Power and Economic Welfare*, Nueva York, Random House, 1970; F.M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Rand McNally, 1970; J. M. Blair, *Economic Concentration*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972; G. Walshe, *Recent Trends in Monopoly in Britain*, Cambridge University Press, 1974. The National Institute of Economic and Social Research; F. Jenny y A.P. Weber, *Concentration et politique des structures industrielles*, Commissariat Général du Plan, Paris, 1974.

desarrollo. En cuanto a las vinculaciones con el exterior, estas empresas parecen constituir un vínculo dinámico capaz de generar superávit creciente cuando el resto del aparato productivo origina un déficit que se incrementa. Existen indicaciones de que el proceso de diversificación y conglomeración tiene su origen a partir de las empresas líderes de los sectores oligopólicos.¹⁷

La característica fundamental de estas estructuras consiste en que un número reducido de empresas genera una proporción mayoritaria de la producción del sector, y además que las empresas "marginales" que integran la estructura oligopólica tienen un tamaño y capacidad de financiamiento que les permite enfrentar en forma prolongada una eventual guerra de precios. Esto hace que en la estructura oligopólica, la concurrencia vía precios tienda a desempeñar un papel de escasa importancia. La modalidad predominante será el acuerdo o el liderazgo de precios y, en los sectores productores de bienes de consumo durables y no durables, adoptará la forma de diferenciación del producto. En las palabras de Schumpeter:

*En la realidad, a diferencia de la imagen que proporcionan los textos de estudio, no es la competencia vía precios la que cuenta sino la competencia basada en la introducción de nuevos productos, tecnologías, fuentes de abastecimiento y formas de organización.*¹⁸

Las tasas más elevadas de rentabilidad, el intenso proceso de innovación tecnológica, así como la búsqueda del aprovechamiento de economías de escala tecnológicas, de gestión, de distribución y desarrollo, estimulan, y hacen posible un crecimiento más rápido de las empresas líderes de estas estructuras oligopólicas que el del conjunto de la economía. Se materializa de esta forma el proceso de concentración a nivel global, adoptando tanto la forma de diversificación como de adquisición de empresas ya existentes.¹⁹

¹⁷ Sobre la relación entre oligopolio y rentabilidad ver trabajos citados en la nota anterior. Respecto al gasto en I-D y la relación entre estructura de mercado e innovación tecnológica, véase M.I. Kamiers y Nancy L. Schwartz, "Market Structure and Innovation: A Survey", *The Journal of Economic Literature*, marzo, 1975. Sobre el superávit en el comercio exterior véase *Implications of Multinational Firms for World Trade and investment and for US Trade and Labor*, Committee on Finance United States Senate, 1973, volumen II, cap. II y Betty L. Barker, "US Foreign Trade Associated with US Multinationals", *Survey of Current Business*, diciembre, 1972. Sobre el proceso de diversificación véase: R. Rumelt, *Strategy Structure and Economic Performance*, Harvard University Press, 1974; S. Rhoades, "The effect of diversification on Industry Profit Performance in 241 Manufacturing Industries", *The Review of Economics and Statistics*, mayo, 1973.

¹⁸ Schumpeter, op. cit.

¹⁹ Esto no requiere que la concentración necesariamente aumente en cada sector. Puede inclusive ocurrir que disminuya en muchos de ellos. Sin embargo por diversificación o

La concentración que tiene lugar en el ámbito productivo se refuerza con la tendencia paralela que se observa en el sistema financiero.²⁰

Para que estas empresas líderes puedan desempeñar un papel decisivo, deben cumplirse ciertos requisitos en lo que se refiere a la relación entre ellas y el medio económico y político en que actúan. En la visión de J.K. Galbraith:

*la intensificación del proceso de innovación tecnológica en cuanto a productos y procesos, los requerimientos cada vez mayores de capital, el alargamiento en los plazos de maduración de las inversiones (en la investigación y desarrollo y en las actividades productivas) y el incremento en el tamaño y la complejidad de su organización, conducen a la empresa a buscar el control del contexto social en que esta actúa. La empresa debe planificar no solo sus propias operaciones, sino también, en la medida de lo posible, planificar el comportamiento de la población y del gobierno en cuanto este la afecta. Esto no es un problema de ambición sino de necesidad.*²¹

En otras palabras, las actividades que desarrollan son de tal naturaleza que no se pueden permitir quedar expuestas a las caprichosas apreciaciones de los consumidores o a la conducta impredecible de los gobernantes.

En consecuencia, la atención de las empresas no se concentra exclusivamente en su eficiencia económica y técnica, porque para lograrlo es preciso que desarrollen una acción externa que induzca un comportamiento por parte del Estado, de los consumidores, de los acreedores y de los proveedores que sea coherente con sus objetivos y potencialidades de expansión. Esto implica un abandono total de la imagen que aparece en los textos de la "empresa objeto pasivo" de la política económica, para pasar a una situación en que esta intenta convertirse en el

adquisición de empresas existentes, el peso relativo de las empresas líderes aumenta en el conjunto de la economía. En Estados Unidos, entre 1947 y 1970 la participación de las 200 mayores empresas en el valor agregado de la industria ha pasado de 30 a 43%, *Annual Survey of Manufactures, 1970*, Department of Commerce, 1973. Véase trabajos citados en la nota 4.

²⁰ En Estados Unidos se estima que 90% de las deudas de las empresas del sector petrolero y gas natural, dos tercios en el sector de maquinaria y productos metálicos y tres cuartos en los sectores química y fabricación de neumáticos, corresponden a operaciones con los nueve mayores Bancos de Nueva York. De acuerdo al Banco de la Reserva Federal esos nueve bancos representan más del 26% del total de operaciones crediticias a la industria y el comercio de Estados Unidos. Véase R. Barnett y R. Mueller, *Global Reach*, op. cit., pp. 271-272.

²¹ J.K. Galbraith, *Economics, The Public purpose*, Houghton Mifflin, Co., 1973, p. 39.

sujeto activo de la misma. El grado en que lo logre dependerá de las condiciones económicas, sociales y políticas del país respectivo; pero lo que en definitiva interesa es que el control sobre el medio en que actúa pasa a convertirse en un requisito para su expansión.

En los países avanzados, la relación entre la gran empresa y el Estado parece alcanzar, en términos generales, un grado elevado de articulación; es una interdependencia que, como se señala más adelante, no está exenta de conflictos, pero que en lo fundamental parece responder coherentemente con los objetivos de funcionamiento y expansión del sistema en su conjunto. Las empresas buscan por parte del Estado, entre otros elementos, los siguientes: la legitimidad social para la función que ellas desempeñan. Es decir, el Estado debe avalar jurídica y políticamente la actividad productiva de estas grandes empresas. Escasa sería la viabilidad de una sociedad cuya expansión económica estuviese basada en el crecimiento del consumo y en el cual el Estado plantease como objetivo doctrinario la lucha contra la sociedad de consumo, a menos que este proyecto político buscase una transformación sustancial de esa organización social.

La gran empresa aspira a que la acción económica del Estado, fundamentalmente en lo que se refiere a las políticas de inversión, financiamiento, subsidios y precios conformen un contexto económico coherente con sus necesidades y capacidad de expansión.

Sería sorprendente, por ejemplo, el que en una economía avanzada donde el sector automotriz ha jugado un papel dinamizador, el Estado optase por una política generalizada de transporte masivo y sacrificara la inversión en infraestructura para el auto transporte urbano.²²

En tercer lugar, pueden mencionarse el poder de compra del Estado como meta de la política de acercamiento por parte de las grandes empresas, ya sea cuando se trata de servicios destinados al uso civil o al militar.

Además del "mercado público" las empresas requieren la contribución financiera del Estado para el desarrollo de las actividades de investigación y desarrollo, y para la formación de los cuadros técnicos. En los últimos años el endeudamiento de las empresas ha alcanzado un nivel tal (las deudas de las empresas equivalen a más de quince veces las utilidades anuales después de impuestos) que el tema de la ampliación de las fuentes de financiamiento de la inversión privada ha alcanzado gran

²² "El transporte masivo no va a desarrollarse en forma espectacular, sencillamente porque no podemos financiarlo. Este país se construyó sobre la base del automóvil". Párrafos de la entrevista a Henry Ford en *US News and World Report*, octubre 20, 1975, p. 28.

actualidad.²³ Grupos representativos del sector privado han propuesto formalmente la reactualización y ampliación de las funciones de la Reconstruction Finance Corporation como instrumento permanente del sector público para el financiamiento, resguardo y orientación de la inversión privada.²⁴

El que el Estado haya otorgado su "aprobación" a la sociedad de consumo, y el que las empresas hayan logrado estimular a los consumidores a incrementar su demanda, son condiciones necesarias pero no suficientes para que la expansión se produzca. Es preciso que la capacidad efectiva de compra esté disponible en volúmenes comparables a las expectativas de producción. En este sentido la política económica general y en particular las políticas fiscales y monetarias, pasan a constituirse en un tema respecto al cual la gran empresa no puede darse el lujo de hacer abstracción. Para los ejecutivos de las grandes corporaciones norteamericanas es de tanta o mayor importancia influir para que se amplíe hasta 1976 la devolución de impuesto que los problemas internos sobre la marcha de las respectivas empresas.²⁵

Cuando las actividades de las grandes empresas en el exterior se orientaban fundamentalmente a la explotación de recursos naturales, la defensa por parte del Estado de sus intereses de hecho equivalía a garantizar el abastecimiento a precios "razonables" de insumos estratégicos para la economía nacional. Cuando la expansión posterior de las empresas se orienta a la búsqueda de mercados externos o al acceso a la mano de obra barata, el esquema anterior no se modifica y los mecanismos legales a través de los cuales el Estado norteamericano se solidariza con la suerte que corren sus empresas en el exterior, mantienen su plena vigencia.²⁶ Los conflictos internacionales que el Gobierno de Estados Unidos ha debido enfrentar en los últimos años, así como la conciencia cada vez mayor por parte de la opinión norteamericana de que el comportamiento de sus empresas en el exterior no satisface normas mínimas de conducta y suele estar reñida con los intereses de los países receptores, han generado una tendencia que busca debilitar esta vinculación entre la política exterior y los intereses privados en el exterior.

²³ Véase "The Debt Economy", *Business Week*, 12 de octubre de 1974.

²⁴ Véase proposiciones en este sentido de Henry Ford y Felix Rohatyn (socio de Lazard Freres) en *New York Times* del 1 y 10 de diciembre respectivamente. El mismo sentido tiene la proposición del Ejecutivo para la creación de un fondo de \$ 100.000 millones para la "solución del problema de la energía".

²⁵ Alrededor de diez mil millones de dólares para 1975 y probablemente de un orden de magnitud similar para 1976. Véase, entre otros, *Time*, julio 28 de 1975.

²⁶ Enmiendas Hikenlooper y González. Existencia de la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) a través de la cual el Gobierno de Estados Unidos asegura a las empresas de los riesgos políticos en el exterior.

Esta articulación entre las "empresas líderes" y el Estado que se desarrolla a través de los distintos planos mencionados se ha visto favorecida por las siguientes razones. El alto nivel de vida de la mayor parte de la población constituye una forma importante de legitimar los resultados de esta vinculación, que se traduce en un consumo generalizado de los bienes producidos por las grandes corporaciones. En el caso de Estados Unidos el ingreso disponible de la mayor parte de los trabajadores es un factor determinante del mercado de los bienes generados por las empresas transnacionales.²⁷

La renovación periódica de las autoridades gubernamentales y el respeto generalizado por las instituciones políticas del país contribuyen sin duda a que esta articulación entre Estado y gran empresa pueda ser interpretada como un acuerdo en que la parte gubernamental actúa en representación de los electores; en este sentido constituye un medio de lograr un consenso que refleja los intereses mayoritarios de la población.

La existencia de un nivel ideológico y que al mismo tiempo es considerado como un enemigo físico potencial, constituye un factor externo que respalda y legitima la importancia esencial de la "gran empresa", cuya responsabilidad consiste en materializar e intensificar el proceso de innovación tecnológica y desarrollar los equipos necesarios que permitan hacer frente a la competencia en el plano económico y, al mismo tiempo, garantizar la defensa de la soberanía y los intereses nacionales.

Los factores anteriores favorecen esta articulación y su instrumentación se ha visto facilitada por la existencia de un cuerpo de ejecutivos de alto nivel formados en las mismas escuelas y con gran flexibilidad de desplazamiento entre los niveles ejecutivos del Estado y las grandes corporaciones.

Este esquema de colaboración armoniosa ha venido cuestionándose en forma significativa en los últimos años. La recesión económica erosiona la legitimidad que el elevado nivel de vida proporciona a esta articulación. Los *affaires* de Watergate, Nixon, Agnew y la CIA contribuyeron a debilitar la imagen de un gobierno que actúa en representación de sus electores. La *détente* en alguna medida atenúa el "prestigio" de la industria bélica y, por último, los sucesivos escándalos que comprometían a empresas transnacionales y funcionarios del

²⁷ Sin desconocer la fracción de la población norteamericana cuyo acceso a la vivienda, educación y salud continúa siendo precario. De acuerdo a un informe reciente de la U.S. Office of Education, 23 millones de adultos son prácticamente analfabetos y 20% de los ciudadanos de Estados Unidos entre 16 y 65 años "function only with difficulty in the every day adult world". Citado en *The News*, noviembre 4, p. 19.

Gobierno de Estados Unidos y de otros países, incluido el incremento de las utilidades de las empresas petroleras a raíz de la "crisis de energía", configuran un cuadro en que la legitimidad y los valores del *big business* aparecen cuestionados. Esto se refleja en la atención que el tema ha recibido, inclusive en medios de información que normalmente reflejan las posiciones del *establishment*.²⁸

La expresión tal vez más connotada de esta nueva posición aparece reflejada en las recomendaciones que el informe de R. Newfarmer y W. Mueller, antes citado, hacen al subcomité del senado sobre transnacionales. En él se sugiere, además del acceso público a la información de las empresas, el nombramiento de representantes de Estado en los consejos de dirección de las 300 mayores corporaciones, la aplicación más rigurosa de la legislación *anti-trust*, la declaración de ilegalidad de las contribuciones a representantes políticos, la conveniencia de que el Gobierno de Estados Unidos se abstenga de intervenir en los conflictos entre ET y los gobiernos receptores, que la OPIC se transforme en agencia privada y que el Gobierno de Estados Unidos no adopte represalias respecto a los países que se incorporan en organizaciones de productores de materia prima.²⁹

Este conjunto de circunstancias, pero fundamentalmente la crisis económica, puede explicar la repercusión creciente de aquellos análisis que asignan a las empresas transnacionales un paso preponderante en la explicación de algunos desequilibrios básicos de la economía norteamericana. Para efectos de esta presentación esquemática se hará referencia a tres de ellos: desempleo, inflación y déficit fiscal.³⁰

La argumentación se basa en:

- La idea de que el proceso de concentración se ha intensificado a un punto tal que la hegemonía que las empresas líderes

²⁸ Véase "Multinationals Find the Going Rougher", *Business Week*, julio 14, 1975, p. 64; "Heat Grows on US Business for Dubious Dealings Abroad", *US News and World Report*, agosto 4, 1975, p. 72; "Investigations: Quid Pro Quo", *Newsweek*, julio 28, 1975, p. 51; "How clean is Business", *Newsweek*, septiembre 1º, 1975, p. 50; "Scandals, the biggest pay off", *Time*, julio 28, 1975, p. 44; "Hearings; I Prefer not to answer", *Newsweek*, septiembre 8, 1975, p. 56; "The agonies of Ashland", *Time*, septiembre 1º, 1975, p. 25; "Lokheed admits illegal payments", *Financial Times*, octubre 24, 1975, p. 5; "Why America Pay Bribes to Do Business Abroad", *U. S. News and World Report*, junio 2, 1975; "Multinational Pirates", *Financial Times*, octubre 28, 1975, p. 31.

²⁹ R. Newfarmer y W. Mueller, op. cit., pp. 153-158.

³⁰ J.K. Galbraith, *Economics: The Public Purpose*, Houghton Mifflin Company, 1973; R. Barnet y R. Mueller, *The Global Reach*, Simon and Schuster, 1974; James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973; St. Martin Press; "A Qualifying and Dissenting View of the Multinational Corporation", R. Mueller (ed.), *Global Companies*, W. Ball and The American Assembly, 1975.

tienen sobre la actividad económica global, atenta contra la estabilidad de la misma.

- La hipótesis de que la expansión internacional de estas empresas les otorga grados de libertad anteriormente desconocidos que, al ser utilizados, dislocan las diversas economías nacionales.
- Que la conjunción de las tendencias a la concentración y expansión internacional, unidas a la inadecuación de la concepción teórica y de los instrumentos de política económica del Estado, lo conducen a una situación de impotencia e incapacidad para enfrentar los desequilibrios en forma adecuada.

Estas consideraciones de tipo general se proyectan sobre los desequilibrios mencionados anteriormente: desempleo, inflación y déficit fiscal.

El argumento respecto al desempleo plantea que la expansión internacional de las transnacionales norteamericanas implica una exportación de fuentes de trabajo y, por consiguiente, un factor de estímulo al desempleo interno. Este argumento planteado cada vez con mayor intensidad por los sindicatos y por analistas de "oposición", es respondido por parte de las empresas con el argumento de que la expansión internacional es la estrategia defensiva más adecuada para enfrentar la pérdida de competitividad respecto a las empresas europeas y japonesas, y que, en consecuencia, no salir de las fronteras implica una pérdida aún mayor de oportunidades de trabajo en Estados Unidos, debido a la creciente competencia de las importaciones y a que las exportaciones que se canalizan hacia las filiales desaparecerían.³¹ No deja de ser interesante este debate en que el núcleo de mayor eficiencia y dinamismo de la economía norteamericana es acusado por el resto de los agentes económicos de actuar en una dirección contraria a los intereses de esta.

Es importante destacar el hecho que el argumento de los sindicatos no implica un cuestionamiento de las transnacionales en tanto que empresas líderes, sino exclusivamente en cuanto a su expansión internacional; desde su punto de vista lo que sería deseable es que la capacidad de expansión se aproveche exclusivamente en el interior de las fronteras. De materializarse esta aspiración probablemente el proceso de

³¹ Una excelente ilustración del contenido de este debate aparece en Hearings of the Subcommittee on Multinational Corporations Committee of Foreign Relations, U.S. Senate, 1972-1973-1974.

concentración interna se intensificaría y pasaría a primer plano el hecho de que el efecto de las ET sobre el empleo está determinado por su carácter de empresas líderes de estructuras oligopólicas en que los aumentos de productividad no se difunden al resto del aparato productivo vía disminución en los precios.

El argumento continúa en el sentido de que a esta contribución "estructural" al desempleo interno se sumaría un efecto coyuntural en los períodos de recesión. Estas corporaciones, enfrentadas a una disminución de la demanda, responderían gracias al control que ejercen sobre el mercado con aumento de precios y simultáneamente despido de trabajadores.

Lo anterior se vincula a la acción de las transnacionales sobre el proceso inflacionario que se manifestaría bajo dos aspectos complementarios entre sí. Por una parte estaría la facultad de estas empresas de transferir a los precios los incrementos en los costos y la facultad de imponer sus precios a los consumidores, con un límite superior dado por la voluntad de impedir la entrada de otras firmas al mercado y evitar la eventual sustitución de los productos. Por otra parte, estas empresas estarían en condiciones de neutralizar el efecto de las medidas de política económica con las cuales el gobierno normalmente hace frente a los procesos inflacionarios: disminución del gasto público, del endeudamiento privado, vía elevación de tasas de intereses e incremento de los impuestos. Respecto a los impuestos, estas empresas estarían en condiciones de transferir los eventuales aumentos de las tasas impositivas a los precios.

La elevación de la tasa de interés y la restricción del crédito les afectaría en grado menor, salvo en el caso en que el crédito al consumo se vea limitado, debido tanto a la disponibilidad de recursos internos como al acceso preferencial al crédito bancario.

En cuanto a la restricción del gasto público, esta tiende a orientarse fundamentalmente hacia aquellas actividades que no afectan directamente la marcha de la economía en el corto plazo (seguridad social, educación, servicios urbanos, etc.). En general la restricción afecta en proporción menor a las actividades vinculadas a la seguridad nacional, y a sectores "estratégicos" que son aquellos en los que las ET actúan en forma preferente.

En consecuencia, la utilización de esta batería de instrumentos convencionales para enfrentar las presiones inflacionarias tendría un efecto muy limitado sobre las empresas líderes y contribuiría en último término a favorecer el proceso de concentración, debido a que el resto del aparato productivo sí sería alcanzado por las medidas restrictivas.

La expansión del papel relativo del Estado en las economías capitalistas avanzadas, medida por la participación del gasto o del ingreso fiscal en el producto, o por su injerencia creciente en regulaciones de precios y salarios ha estado acompañada de un sistemático incremento en el déficit fiscal. Se atribuye al subsistema formado por el conjunto de empresas líderes y a la naturaleza de su articulación con el Estado un papel importante en la explicación del incremento de este déficit. El argumento expresado en términos muy esquemáticos sería el siguiente: el ritmo de incremento de los ingresos fiscales se vería limitado por la resistencia de las grandes empresas a la elevación de las tasas impositivas y a la aplicación efectiva de las tasas vigentes (evasión y paraísos fiscales), por la imposibilidad de aumentar indefinidamente el endeudamiento público y por la utilización de las empresas públicas como mecanismo de subsidio al sector privado.

El gasto público en cambio, tendería a experimentar un ritmo de crecimiento más elevado que el ingreso fiscal, debido, por una parte, a los requerimientos de expansión de los sectores estratégicos que por su particular naturaleza requerirían una infraestructura de apoyo que genera requerimientos de inversión que se expanden a un elevado ritmo de crecimiento. Por otra parte, el Estado en el cumplimiento de su función de arbitraje y de legitimación, debe velar por la satisfacción de las necesidades sociales básicas, con vistas a neutralizar los conflictos potenciales susceptibles de generarse a partir de aquellas capas, cada vez más numerosas, que resultan menos favorecidas con este particular proceso de expansión económica. Esto conduciría a un incremento sostenido del gasto público en actividades de educación, vivienda, salud, etc.

Los factores mencionados conducirían a una tendencia estructural del crecimiento del gasto público superior al crecimiento del ingreso fiscal. Se tendría así una teoría del déficit fiscal, en la cual la gran empresa desempeñaría una función de primer orden.³²

Obviamente esta vinculación entre corporaciones transnacionales, desempleo, inflación y déficit fiscal, no reflejan un consenso por parte de los economistas norteamericanos. Sin embargo parece ser que el espectro ideológico en que se apoya esta visión es cada vez más amplio, y la mejor demostración de ello es la incorporación cada vez más frecuente de esta temática en los medios de comunicación de masas.³³

³² Véase O'Connor, op. cit.

³³ Normalmente, parecería que en el plano del diagnóstico de los problemas las posiciones de los *liberals* y *radicals* se acercan bastante. Es sobre todo en la fase normativa donde quedan en evidencia las diferencias en el modelo conceptual que sirve de base para la interpretación respectiva. Una síntesis de las posiciones sustentadas en el debate

Independientemente del grado de responsabilidad efectiva que las transnacionales hayan tenido en la gestación o agudización de los desequilibrios experimentados recientemente por la economía norteamericana, quedan en pie dos hechos que pueden ser relevantes para el análisis de la situación de América Latina:

- Las grandes corporaciones han sido un factor importante en la explicación de la magnitud y contenido de la expansión de las economías capitalistas avanzadas. La vinculación con el sistema financiero privado y la articulación, en diversos planos, con el Estado, parece haber constituido un requisito y estímulo importante en el desempeño de esa función.
- En los últimos años se ha intensificado el cuestionamiento tanto del papel desempeñado por las empresas transnacionales en la economía de origen como de su articulación con el Estado respectivo.

De las múltiples interrogantes que pueden plantearse a raíz de estas consideraciones, hay dos sobre las cuales interesa concentrar la atención. En primer lugar, resulta pertinente interrogarse sobre las similitudes y diferencias que puedan existir en el carácter de la acción de las transnacionales en Estados Unidos, y las de sus filiales en América Latina. Sobre este tema se proporcionan algunos elementos de juicios en la segunda parte de este trabajo.

El segundo interrogante plantea las opciones que aparentemente se perfilan en Estados Unidos en relación con la naturaleza y el contenido que debe adoptar esta articulación entre las transnacionales y el Estado. A riesgo de esquematizar podría sugerirse que una de ellas, la que sostiene la necesidad de que el Estado lleve a cabo lo que se ha dado en denominar *social planning*, buscaría que estas corporaciones retornasen al carácter de *objeto* pasivo de una política económica definida por un Estado democrático. La segunda aspiraría a consolidar el papel del *big business* como *sujeto* activo de la política económica y limitar al máximo la autonomía y la presencia "no funcional" del Estado en la vida económica. Esta opción, que se plantea a 200 años de distancia de la declaración de independencia de los Estados Unidos y de la publicación por Adam Smith de *La riqueza de las naciones*, aspiraría a un retorno a los valores originales que inspiraron el surgimiento de la nación norteamericana.³⁴

respecto a la responsabilidad del *big business* en el proceso inflacionario aparece en "Are Some Key Industries Pushing up Inflation", *Business Week*, octubre, 6, 1975.

³⁴ Véase "Can the Capitalism Survive?", *Time*, julio 14, 1975; "Equality: American Dream or nightmare", *US News and World Report*, agosto, 1975.

En la primera opción queda poco claro cómo se puede, sin alterar la organización social, conciliar la sobrevivencia de la capacidad "creadora" de estas empresas con el carácter de objeto pasivo del control social administrado por un Estado democrático.

Respecto a la segunda opción surge la inquietud de que el esquema político a través del cual se busque la reivindicación de Adam Smith, sacrifique aquellos principios básicos referentes a las libertades individuales contenidos en la declaración de la independencia de Estados Unidos.

c) Transnacionales y oligopolio en las economías latinoamericanas

En la primera parte se ha presentado y comentado en términos generales el papel que las empresas líderes de las estructuras oligopólicas desempeñan en el funcionamiento de las economías avanzadas. En esta segunda parte interesa identificar algunas similitudes y diferencias que surgen al contrastar ese comportamiento con el que desempeñan en las economías latinoamericanas.

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

i) Reconsideración de las estructuras de mercado

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

En la bibliografía sobre el desarrollo económico de América Latina se ha sostenido que el tamaño reducido de los mercados internos, aunado

a la utilización de tecnologías concebidas para los mercados de gran tamaño de los países desarrollados, ha conducido a la gestación de estructuras industriales notoriamente más concentradas que en los países de origen de la tecnología. Con el agravante de que, mientras en esos países el alto grado de concentración es consecuencia de un largo proceso competitivo acompañado de innovaciones y elevación de la productividad, en América Latina la estructura concentrada surge al iniciarse la actividad productiva. Este análisis centra la atención en la vinculación entre las tecnologías y el tamaño de los mercados en los cuales estos se proyectan.³⁵

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

Un primer factor a considerar es que en gran número de sectores hay una gama de opciones respecto a la escala de producción. Es posible que al recorrer esa gama de escalas productivas hacia las de menor tamaño, se eleven los costos unitarios, pero lo esencial es que esa graduación existe. Esto explica los resultados obtenidos en estudios que comparan el tamaño de las plantas en distintos países y se concluye que, no obstante las presuntas rigideces tecnológicas, existe estrecha relación entre el tamaño del mercado y el tamaño de las plantas.³⁶

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

En tercer lugar, es preciso reconsiderar el efecto real de las denominadas "barreras a la entrada" en el caso de aquellos sectores en América Latina en que actúan las filiales de las ET. Se mencionan como

³⁵ Véase M. Merhav, *Technological Dependence, Monopoly and Growth*, Pergamon Press 1969.

³⁶ F.L. Pryor, "The Size of Production Establishments in Manufacturing", *Economic Journal*, LXXXII, junio de 1972.

"barreras a la entrada":³⁷ a) las ventajas de las empresas establecidas en cuanto a la disponibilidad de ciertas tecnologías; b) control de ciertos factores de producción; c) marcas consolidadas en el mercado; d) redes de distribución; e) magnitud elevada de las inversiones iniciales, etc.

Estas ventajas se acentúan y otorgan mayor estabilidad a las firmas establecidas en aquellos sectores que presentan economías de escala importantes, baja elasticidad precio de la demanda y mercados de tamaño limitado.³⁸

Los factores mencionados determinan la facilidad de acceso para las empresas que desean penetrar al mercado. La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿en qué medida estos factores mantienen su validez cuando se trata de filiales de las ET que aspiran a penetrar al mercado de América Latina en sectores en que ya existen filiales establecidas?

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

Ante la incapacidad de frenar la entrada de las nuevas filiales y al amparo de los elevados niveles de protección, el mercado, de por sí reducido, es abastecido por un número cada vez mayor de empresas que

³⁷ Véase trabajos de Joe Bain, en particular, "Conditions of Entry and the Emergence of Monopoly", "Theory Concerning the conditions of Entry Economies of Scale Concentration and the Conditions of Entry in Twenty Manufacturing Industries", *Essays on Price Theory and Industrial Organization*, J. S. Bain, 1972.

³⁸ P. Sylos Labini, *Oligopoly and the Technical Progress*, Harvard University Press, 1962 y F. Modigliani, "New Development on the Oligopoly Front", *The Journal of Political Economy*, junio, 1958.

buscan una coexistencia que no implique desarrollar una competencia costosa y, a largo plazo, estéril.

Se llega entonces a una situación paradójica, ya que en mercados reducidos actúan un número mayor de firmas que en los mercados de origen de las ET. En efecto, las empresas europeas y japonesas, aunque compiten con las norteamericanas en el mercado internacional, enfrentan efectivamente elevadas barreras a la entrada para establecerse en el mercado de los Estados Unidos. Lo propio ocurre con las ET de otros países que desean establecerse en Japón y en ciertos sectores en los países europeos.³⁹ En los países de origen, expuestos a la competencia internacional, las barreras a la entrada limitan realmente el número de empresas que pueden establecerse en el mercado. Por las razones señaladas, esto no ocurre necesariamente en América Latina.

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

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

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

³⁹ En el caso de Japón la barrera más importante a la entrada ha sido la política gubernamental restrictiva.

Sin embargo cuando las empresas que desean penetrar en esos mercados son nacionales, las "barreras a la entrada" tienen más significación que la que se les otorga en la teoría para explicar la posibilidad de incorporación al mercado de nuevas empresas.⁴⁰ Es decir, las "barreras a la entrada" prácticamente no existen para las nuevas filiales de ET en esos sectores, pero se transforman en un muro difícilmente franqueable cuando las empresas que aspiran a entrar a los sectores en que predominan las ET son empresas nacionales privadas. Las empresas estatales pueden superar esas barreras por decisión administrativa que se ve facilitada en aquellos casos en que se plantea la asociación con alguna ET establecida o que se desea incorporar al mercado.

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

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

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

En suma, una de las virtudes importantes que se asocian a las estructuras oligopólicas que es la de posibilitar el pleno aprovechamiento de las economías de escala en su acepción más amplia, y conducir por consiguiente a una estructura "eficiente" de producción, aparece fuertemente debilitada en el caso de aquellos sectores en que la competencia se manifiesta a través de la diferenciación de productos.

⁴⁰ En el modelo de Modigliani se supone que las empresas que desean entrar y las que ya están establecidas tienen acceso a las mismas técnicas. Este supuesto no se verifica en este caso.

ii) Diferenciación de productos, innovación tecnológica y distribución del ingreso

Esta modalidad de competencia, la diferenciación de productos, tiene además una connotación diferente cuando se aplica a países desarrollados y a las economías latinoamericanas. En efecto, los bienes que producen las ET en América Latina han sido diseñados en función de los requerimientos del mercado de los países de origen, que se caracterizan por presentar niveles de ingreso elevados, y por el hecho de que las necesidades básicas de la mayor parte de los consumidores están satisfechas. En esos mercados, la "diferenciación de producto" obedece a la necesidad de inducir una expansión del consumo a niveles que superan de lejos las necesidades básicas. La fabricación de estos mismos bienes en mercados protegidos y reducidos, sin "barreras a la entrada" de nuevas filiales, en que el nivel medio del ingreso es inferior y la concentración del mismo más acentuada, conduce, por una parte, al establecimiento de una estructura productiva altamente ineficiente y, por otra, a que estos bienes que en los países de origen son de consumo masivo, se transformen en el país receptor en artículos a los que tienen acceso una proporción relativamente reducida de la población. La expansión de la demanda por esos bienes queda determinada por el crecimiento del ingreso de esa parte de los consumidores. Resulta entonces que la concentración creciente del ingreso en favor de los sectores medios y altos se constituye en un factor de apoyo a la expansión de los sectores en que se producen esos bienes. Dados los niveles de precios y de ingresos resulta más viable, desde el punto de vista de los productores, lograr en el corto y mediano plazo una "intensificación" del consumo por parte de ese mercado efectivo que hacerlos asequibles masivamente a los consumidores de bajos ingresos.

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

La opción de "congelar" el tipo de bienes ampliando las escalas de producción no solo atendería contra la aspiración de los grupos de altos ingresos en el sentido de reproducir los patrones de consumo de los países desarrollados, sino también afectaría la modalidad básica de

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

En consecuencia, la transposición de esta modalidad de competencia generada en una realidad caracterizada por el hecho de que la mayor parte de la población tiene las necesidades básicas satisfechas, a países en que esa condición obviamente no se verifica, conduce a orientar la expansión del aparato productivo en una dirección que no es fácil conciliar con las necesidades más urgentes de parte importante de la población. Esto compromete las posibilidades de lograr una articulación "pacífica" y del largo plazo entre transnacionales y Estado.⁴¹ Este problema se discutirá más adelante.

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

Además de las evidentes repercusiones que lo anterior tiene sobre el patrón cultural, esta escasa ponderación de la fase "creadora" se proyecta sobre el plano de la utilización de los insumos locales y de la innovación tecnológica. En efecto, una parte del proceso de innovación en los productos o en los procesos de fabricación está vinculada a la búsqueda permanente, por parte de las empresas en los países de origen,

⁴¹ Una interesante discusión e ilustración de las relaciones entre Estados y ET aparece en Constantino Vaitsos, "El poder, los conocimientos y la política de desarrollo: relaciones entre empresas transnacionales y los países en desarrollo", *El trimestre económico*, 1968, octubre-diciembre, 1975.

de seleccionar aquella composición de insumos que minimizan sus costos de producción. Ahora bien, la dotación de recursos naturales y la disponibilidad de materias primas en los países de origen no necesariamente coinciden con la de aquellos países a los que posteriormente se transfieren estos productos, lo que puede conducir a situaciones en que los nuevos productos que las filiales introducen al mercado disminuyan la utilización de materias primas locales e incrementen la importación de aquellas materias primas de que carece el país.

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

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

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

Los organismos que se han creado en América Latina en los últimos años para regular la transferencia de tecnología han representado un avance importante en cuanto a la formación de personal técnico especializado en el gobierno, para mejorar el poder de negociación de las empresas usuarias nacionales, públicas y privadas y recopilar información relevante para efectos del diseño de política. Sin embargo el alcance efectivo de este mecanismo de regulación es muy limitado en lo que se refiere a las operaciones de transferencia de tecnología que tiene lugar en el interior de las ET, que en valor representan una proporción significativa del total. La capacidad de control de los pagos es mínima, debido a que son múltiples los canales a través de los cuales pueden fluir los recursos financieros entre matrices y filiales, y por consiguiente, por

estricto que sea el control en una de ellas, estará abierta la posibilidad de desplazar la transferencia de recursos a otros canales (utilidades, amortizaciones, intereses, exportaciones, importaciones, asistencia técnica). En la realidad, pareciera que las empresas actúan sobre la base de definir primero el monto global de recursos que desean transferir a las matrices o a otras filiales y posteriormente seleccionan aquellos canales de transferencia que, dadas las normas tributarias o cuantitativas vigentes, permiten minimizar el costo total de la transferencia.

Respecto a las cláusulas restrictivas, obviamente la letra de los contratos entre matrices y filiales no tienen mayor significación para efectos prácticos. En el caso de las ET, la cláusula restrictiva fundamentalmente emana del hecho de que las decisiones de la filial forman parte integrante de la política global del conjunto de la empresa. Si de acuerdo a esta se considera que la filial no debe exportar, no sería necesario imponer cláusulas restrictivas para que esta decisión se instrumente; y lo mismo ocurre en el sentido inverso.

Por último, el contenido de la tecnología transferida al interior de las transnacionales queda definido fundamentalmente en el momento en que se adoptan las decisiones respecto a los productos que se van a fabricar localmente. En consecuencia, es a nivel de las decisiones de política industrial en que se aprueba o estimula el establecimiento de nuevas líneas de producción, donde implícitamente se evalúa el contenido de la tecnología transferida. Cuando los expedientes llegan a los organismos especializados en el problema de la tecnología, la definición de su "contenido", o bien está adoptada, o los grados efectivos de libertad que restan son mínimos.⁴²

Hasta ahora se ha señalado que no obstante la similitud formal referente al hecho de que las ET desempeñan el papel de líderes en

⁴² Sobre la relación entre política industrial, transferencia de tecnología y ET véase C. Vaitsos, "Patents Revisited: Their Function in Developing Countries", *Journal of Development Studies*, octubre de 1972; *Restrictive Business Practices*, UNCTAD, TD/122, 1972; TD/B/C.2/160, 1975; TD/B/C.2/159, 1975; F. Stewart, *Trade and Technology in Developing Countries*, T. y P. Streeten, *Trade and Developing Countries*, Macmillan, Londres, 1973; C. Cooper, *The British Patent System in Relation to the International Patent Systems and Developing Countries*, Sussex, 1973; J. Katz, *Patents, The Paris Convention and less Developed Countries*, Economic Growth Center, Yale University, noviembre de 1973; F. Sercovich, *The Experience of Patents and Licensing Agreements in Argentina*, Sussex, 1973; G.H. Helleiner, "The Role of Multinational Corporation in the Less Developed Countries. Trade in Technology", *Conferencias del Pacífico*, julio de 1974; *La función del sistema de patentes en la transmisión de tecnología a los países en desarrollo*, UNCTAD, TD/B/AC, abril de 1974; M.S. Wionczek, G. Bueno y L.E. Navarrete, *La transferencia internacional de tecnología a nivel de empresas: el caso de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; M. de María y Campos, "La política mexicana sobre la transferencia de tecnología: una evaluación preliminar", *Comercio exterior*, mayo de 1974.

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

iii) "Destrucción creadora" y desnacionalización

Las diferencias apuntadas configuran un cuadro en que en el proceso de "destrucción creadora" que las ET lideran en los países de América Latina, el componente de "creación" pareciera tener una ponderación sustancialmente menor que en los países de origen. Ahora bien, estas debilidades no inhiben la capacidad de las filiales para influir sobre la orientación de la expansión industrial. Esto se evidencia en el mayor crecimiento que experimentan los sectores en que ellos predominan y, simultáneamente, en el desplazamiento de que son objeto las empresas nacionales al interior de los distintos sectores. Este desplazamiento se produce tanto por el mayor crecimiento relativo de las filiales como por la intensificación del recurso de compra de las empresas nacionales. Este proceso es similar al que tiene lugar en los países de origen en cuanto las ET van adquiriendo una importancia relativa creciente en la actividad productiva. Es un proceso de concentración al que puede también denominarse de "transnacionalización". Sin embargo hasta ahí llega la semejanza. En efecto, al analizar las repercusiones de este proceso de concentración con "transnacionalización" surgen diferencias fundamentales.

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

Además de las repercusiones estrictamente políticas que esto genera, hay efectos de carácter económico. En el país de origen las empresas que lideran este proceso de concentración son al mismo tiempo factor determinante en el proceso de innovación tecnológica y representan el núcleo de mayor eficiencia productiva, lo cual se manifiesta en que sus vinculaciones comerciales con el exterior tienen saldos positivos, producen bienes de consumo masivo que configuran el patrón de consumo de una proporción mayoritaria de la población y se vinculan en su expansión a un sistema financiero nacional al cual apoyan y del cual se nutren. Cuando el crecimiento del mercado interno o las condiciones del mercado externo lo aconsejan se expanden internacionalmente, garantizando el mercado de su tecnología, de los bienes de capital, de las materias primas, sin que esto altere el hecho básico de que la política y la propiedad de los activos permanecen localizadas en el país de origen.

Cuando las filiales de estas mismas corporaciones llegan a América Latina y se convierten en líderes del proceso de concentración, la caracterización que se puede hacer a su comportamiento es radicalmente diferente de la que les corresponde como matrices en el país de origen. En efecto, no lideran el proceso de innovación tecnológica y prácticamente no desarrollan esta actividad, sus operaciones comerciales con el exterior son deficitarias (no obstante presentar niveles de eficiencia más elevados que el de las empresas nacionales con las cuales compiten), los bienes que producen no se caracterizan por ser de consumo masivo y, por último, cuando las condiciones del mercado interno no permiten prolongar la expansión la tasa de reinversión disminuye y las remesas aumentan.⁴³

El evidente contraste entre ambas situaciones sin duda afecta a la naturaleza y las modalidades que adopta la articulación con los estados locales. Sin embargo, antes de abordar ese tema es necesario analizar algunas implicaciones adicionales de este proceso de concentración con desnacionalización.

iv) Concentración y cambios en la estructura productiva

El mayor crecimiento de los sectores liderados por transnacionales, que en general presentan un nivel más elevado de concentración, conduce a generar lo que podría denominarse una tendencia hacia la oligopolización: una proporción cada vez más alta de la producción se genera en sectores de alta concentración, lo que favorece una transferencia de recursos desde los sectores más débiles de productores y consumidores hacia los miembros más poderosos de ambas categorías. La conjunción de esta tendencia a la oligopolización con desnaturalización conduce no solo a reforzar la concentración del ingreso, sino además a

⁴³ Véase F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales*, op. cit.

que una proporción creciente de los excedentes generados internamente pasen a propiedad de residentes en el exterior y, además, se transfieren hacia el exterior. Esto, unido al escaso desarrollo de la industria nacional de bienes de capital, repercute negativamente sobre la balanza de pagos y, por consiguiente, sobre las posibilidades de expansión a largo plazo.⁴⁴ A lo anterior se agrega la modificación que experimentan los parámetros estructurales del sistema industrial.

Si son correctos los siguientes supuestos:⁴⁵

- Que la relación capital-trabajo, la productividad por hombre y las remuneraciones son más altas en las ET y en los sectores liderados por ellas que en las empresas nacionales y en los sectores liderados por estas últimas.
- Que la participación de las remuneraciones en el valor agregado es inferior en las ET y en los sectores liderados por ET.
- Que las ET se expanden más rápidamente que las empresas nacionales en los distintos sectores y que los sectores liderados por ET se expanden más rápidamente que aquellos liderados por las empresas nacionales.

Debería entonces verificarse una tendencia a la elevación de las relaciones capital-trabajo, productividad por hombre ocupado y nivel de remuneraciones, pero al mismo tiempo una disminución de la participación de las remuneraciones en el valor agregado.

Esto último implicaría que, al menos en el interior del sector industrial, tendería a producirse una redistribución regresiva del ingreso. Esta redistribución se reforzaría por la que tiene lugar en el interior de los ingresos de trabajo en favor de los salarios más altos; el patrón de consumo de estos trabajadores se asimila en alguna medida al de los consumidores cuyos ingresos provienen de la propiedad del capital.

En consecuencia, "estilo de desarrollo" por una parte se vería reforzado con el proceso de concentración del ingreso que favorecería la

⁴⁴ Una indicación del rezago relativo del sector de bienes de capital en América Latina se obtiene al comparar la estructura del gasto de planta y equipo de las ET norteamericanas que actúan en América Latina, Europa y Japón. La proporción del gasto destinada al sector bienes de capital en distintos países y regiones es la siguiente: Argentina 27,1%, Brasil 26,9%, México 13,1%, resto de América Latina 6,6%, Comunidad Económica Europea 40,1% y Japón 45%. Datos para el período 1966-1972 del *Survey of Current Business*, varios números.

⁴⁵ La verificación empírica de estos supuestos para el caso de México aparece en F. Fajnzylber y T. Martínez, op. cit., 2a. parte, caps. III, IV y V.

expansión de la demanda en aquellos sectores que lo lideran, pero al mismo tiempo, al menos en el sector industrial, favorecería el que se produjese esta concentración del ingreso.

Esta modificación en los parámetros estructurales también incide sobre el problema de generación de empleo.

- v) Las modificaciones en la estructura productiva y el problema del empleo

Con frecuencia se sostiene que un factor determinante en la explicación del desempleo proviene de la utilización de técnicas intensivas en capital. Considerando que las ET utilizan técnicas más intensivas en capital que las empresas nacionales, se llegaría a la conclusión de que estas empresas desempeñan un papel negativo en lo que se refiere al empleo.

Si en lugar de considerar en términos estáticos el problema de la relación capital-trabajo, se analiza simultáneamente su evolución en el tiempo, el ritmo de crecimiento de los sectores, la estructura de los mercados y los distintos tipos de bienes, se llega a la conclusión de que el problema no reside en que las ET contribuyan menos que las nacionales al crecimiento del empleo sino en el hecho de que el modelo de industrialización que ellas lideran lleva incorporados factores estructurales que atentan contra el crecimiento del empleo.

En efecto, los sectores liderados por las transnacionales, no obstante presentar una relación capital-trabajo más elevada, por el hecho de expandirse más rápidamente pueden contribuir en mayor medida que los sectores liderados por empresas nacionales al crecimiento del empleo. Al factor tasa de crecimiento se suma el hecho de que la relación capital-trabajo se incrementa más rápidamente en los sectores liderados por empresas nacionales que en los sectores liderados por ET. Esto se explicaría primero por el hecho de que el nivel inicial de la relación capital-trabajo es más baja en los sectores nacionales y, segundo, por la estructura respectiva de los mercados. En el caso de los "nacionales" se presentan preferentemente estructuras competitivas que inducen precisamente a buscar en la "modernización" un mecanismo para enfrentar la competencia de las ET.

El mayor dinamismo de las ET implica la desnacionalización de la industria y la modernización de las empresas nacionales constituye un expediente al que estas últimas recurren precisamente para limitar la magnitud de la desnacionalización.

Con esta perspectiva, buscar la solución al problema del empleo sobre la base de inducir la utilización de técnicas más intensivas en mano

de obra en la industria aparece como una aspiración que requiere diversas calificaciones. Las ET utilizan las técnicas que conocen y que además buscan amortizar por medio de la expansión de sus filiales. Son las técnicas que les permiten obtener tasas de rentabilidad necesarias para alcanzar los objetivos de expansión e incremento de su participación en el mercado. Las empresas nacionales, por su parte, modernizan sus instalaciones con vistas a elevar su competitividad respecto a las ET. Limitar este proceso implica deteriorar aún más su posición relativa y acelerar la desnacionalización. Las técnicas que se utilizan se definen básicamente en el momento en que se selecciona el tipo de bienes que se desea producir.⁴⁶ La decisión respecto a las opciones tecnológicas disponibles, por demás restringidas, se efectúan sobre la base de los criterios de racionalidad microeconómica. En el caso de las firmas nacionales esos criterios conducen a seleccionar técnicas similares a las empleadas por las empresas que encabezan y orientan la expansión industrial. Siendo en general las ET quienes desempeñan esa función y asumen la responsabilidad de seleccionar e introducir los nuevos productos puede concluirse que el perfil tecnológico tenderá a responder mucho más a sus objetivos de crecimiento y diversificación industrial que a la preocupación de carácter macroeconómico de garantizar la expansión del empleo a largo plazo.

En la medida en que exista un elevado grado de dinamismo, ambos objetivos son compatibles y serán precisamente las ET las que generarán los mayores incrementos de ocupación, aun utilizando técnicas cada vez más intensivas en capital. Resolver el problema del empleo sobre la base de inducir un mayor crecimiento de las firmas o sectores que utilizan técnicas poco intensivas en capital implica alterar el patrón actual de industrialización.

En efecto, si los recursos de capital necesarios para incrementar la ocupación en las empresas y sectores "modernos" se reasignaron hacia los sectores y empresas tradicionales y suponiendo, además, que estos mantuviesen ese carácter tradicional, el crecimiento del empleo sería mucho mayor, pero eso implicaría haber adoptado previamente la opción de modificar la estructura productiva y por consiguiente el patrón de consumo y de distribución del ingreso actualmente vigentes y, adicionalmente, congelar esos sectores en su condición tecnológica actual. Pretender que en el actual modelo se expandan más rápidamente las empresas y sectores "tradicionales" y, simultáneamente, que las empresas y sectores "modernos" utilicen en lo sucesivo técnicas más intensivas en mano de obra supondría un funcionamiento interno diferente del modelo

⁴⁶ Esta afirmación se refiere básicamente al sector industrial. En los sectores agrícolas, construcción y servicios es posible que la gama de opciones sea más amplia.

actual, una alteración en sus vinculaciones con el exterior y un cambio en las tendencias que caracterizan el funcionamiento de los sistemas económicos de los cuales provienen las empresas que han encabezado la industrialización.

El análisis anterior no invalida los esfuerzos tendientes a elevar la contribución del sector industrial a la generación del empleo, pero permite identificar las rigideces que emanan del patrón actual de industrialización, del liderazgo que en él ejercen las ET y de las tendencias que caracterizan al mercado internacional de bienes de capital.

vi) Dinamismo de las ET, asignación de recursos y vinculación con el exterior

Las empresas y sectores en que predominan las transnacionales, por su mayor dinamismo, respaldo externo y tasas de rentabilidad más altas, tienen un atractivo mayor desde el punto de vista del sistema financiero privado. Esto favorece una canalización creciente de las fuentes locales de financiamiento hacia estas empresas y sectores líderes, y explican además el hecho de que una proporción creciente del financiamiento de estas empresas provenga de fuentes locales.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los países de origen, lo anterior no conduce a la creación de un núcleo nacional articulado productivo-financiero con capacidad para instrumentar una asignación de recursos coherente con las necesidades y posibilidades de expansión a nivel nacional e internacional. La funcionalidad creciente de la expansión de la banca privada nacional respecto a los requerimientos de las filiales no impide que la vinculación financiera central de estas últimas se establezca con el sistema financiero con el que se articulan las matrices respectivas, que corresponde al del país de origen y al internacional.

El sector público, por su parte, no puede menos que constatar que estas empresas y sectores contribuyen a determinar el ritmo de expansión de la actividad económica. Por consiguiente, en la medida en que en sus objetivos de política el crecimiento goce de una ponderación elevada, el comportamiento coherente del Estado consistirá en canalizar los recursos necesarios en infraestructura y servicios requeridos para sostener la expansión de estos sectores líderes. Es decir, el "estilo de crecimiento", inspirado en alguna medida por el liderazgo ejercido por estas empresas, contribuiría a determinar, a lo menos parcialmente, la estructura de la inversión pública.

Dada la limitación en los recursos del Estado, el elevado costo de esta infraestructura y la creciente hegemonía política de los sectores urbanos, es altamente probable que esa estructura de la inversión pública relegue a un segundo plano al sector agrícola. Esto se traducirá en una

insuficiencia de la oferta agrícola que tenderá a ejercer, por una parte, presiones de tipo inflacionario interno y, por otra, disminuirá la exportación y estimulará la importación de productos agrícolas. Lo anterior, unido a un estilo de industrialización en que las empresas líderes presentan los coeficientes de importación más elevados, y un comportamiento en relación al mercado internacional que no difiere del de las empresas tradicionales, generará un déficit comercial creciente que se verá amplificado, en la cuenta corriente, por las remesas de dividendos, intereses y regalías.⁴⁷

Si por consideraciones de balanza de pago se estimula la reinversión por parte de las ET se intensifica el proceso de desnacionalización y, como no puede ser indefinido, el problema de balanza de pagos asociado a la remesa de utilidades no se resuelve sino sencillamente se posterga, agravándolo.

Si, por el contrario, prima la idea de que es preciso evitar que continúe el proceso de desnacionalización y se limita la reinversión en el país, tenderá a agudizarse el problema de la balanza de pagos en el corto plazo, tanto por un incremento en las remesas al exterior como por el efecto que esta política tendrá sobre las relaciones con el sistema financiero internacional. Mientras más elevada sea la magnitud de la presencia alcanzada por las transnacionales, más bajos serán los grados de libertad de que el Estado dispone para enfrentar esta opción de desnacionalización *versus* déficit externo.

Esto plantea la necesidad de recurrir, en proporción creciente, al endeudamiento externo y a la inversión directa del exterior, que en el corto plazo contribuye a neutralizar el déficit, pero que, a menos que se canalice en una dirección que altere sustancialmente la dinámica interna antes descrita, a largo plazo solo logrará postergar y amplificar la magnitud del problema.

En este plano las ET desempeñan en América Latina un papel que no tienen en el caso de los países de origen. En efecto, la posibilidad de obtener financiamiento externo y de que se incremente la inversión directa, no es independiente del tratamiento que el Estado otorga a las ET ya establecidas. En consecuencia, cuando las ET se aproximan al gobierno de un país de la región, traen consigo los argumentos convencionales de la tecnología, creación de empleo, mercado internacional, pero además lo que bajo determinadas circunstancias puede ser determinante: el hecho de que una acogida favorable a las ET "legítima", desde el punto de vista de

⁴⁷ Este razonamiento obviamente no se aplica a los países cuyos ingresos de exportación provienen básicamente del sector minero o petrolero.

los gobiernos de origen y de los mecanismos financieros internacionales, la política económica del gobierno receptor.

Parecería que durante un cierto intervalo de tiempo este proceso se desarrolla en forma lineal: se incrementa la presencia de las ET, se acentúa el déficit externo y se expande la deuda externa. Cuando la presencia de las ET adquiere una magnitud considerable, este problema macroeconómico del déficit externo se transforma en un motivo de preocupación microeconómico para ellas en la medida de que los gobiernos pueden adoptar algún tipo de medidas restrictivas que afectan la flexibilidad en el flujo de recursos financieros hacia el exterior. Es posible que en esa fase se tienda a observar un incremento de sus exportaciones industriales y una tendencia hacia la diversificación de las ET hacia los sectores de exportaciones agrícolas o mineros.⁴⁸ Con esto no solo contribuyen a mejorar su poder de negociación respecto al gobierno, sino que en alguna medida logran garantizar su capacidad de remesa al exterior y, al mismo tiempo, contribuir a mejorar la solvencia financiera del modelo en su conjunto.

vii) Política interna y vinculación externa

Desde el punto de vista de los gobiernos, esta evolución podría verse en los términos siguientes: a medida que se expande la presencia de las ET y se agudiza el déficit externo, ven restringidos sus grados de libertad en lo que se refiere a la relación con las ET y, por consiguiente, tiende a acentuarse el endeudamiento externo. Sin embargo, esto no resuelve los problemas económicos y sociales de sectores importantes de la población. Para neutralizarlos o atenuarlos deben aumentar las inversiones en servicios sociales, o establecer mecanismos represivos que impidan que las tensiones sociales se manifiesten. La primera opción, que consiste en expandir las inversiones de tipo social, repercutirá sobre las finanzas públicas y, en último término, sobre el endeudamiento externo.

En efecto, aquellos factores que determinan el déficit fiscal actúan con mayor intensidad en América Latina que en Estados Unidos. La organización social y la ponderación relativa de los distintos grupos, además del menor nivel del ingreso, contribuyen a que los ingresos tributarios representen una proporción inferior del producto en los países subdesarrollados que en los países desarrollados.⁴⁹ Por otra parte, la tasa

⁴⁸ El incremento del déficit externo normalmente se traduce en el establecimiento de medidas de fomento a las exportaciones que sin duda influyen en la misma dirección.

⁴⁹ En promedio la relación de impuestos a producto bruto para un conjunto de países subdesarrollados alcanza a 15,1% y para los países desarrollados a 26,2%. Si en los impuestos se incluyen los gastos de seguridad social la relación para los países subdesarrollados es de 76% vs. 34% para los desarrollados. Roja J. Chelliah, Hessel J. Baas y M.R. Kelly, "Tax Ratios, and Tax Effort in Developing Countries 1969-1971", *Staff Papers*, FMI, marzo, 1975.

de crecimiento de la población es mayor y las carencias en infraestructura y servicios sociales son notoriamente más acentuadas. Además, el costo de la infraestructura es similar al que tienen en los países de origen porque también en esta área se produce un trasplante sin adaptación de las técnicas y de los equipos respectivos.

En los modelos represivos es probable que las finanzas públicas corran mejor suerte que en los modelos en que el Estado desempeña una función de arbitraje social. En efecto, los gastos "improductivos" (inversión social) son menores, el carácter "autoritario" del régimen permite al Estado obtener los ingresos tributarios requeridos por un modelo en que los sectores de altos ingresos se sienten normalmente interpretados y, finalmente, porque la "coherencia" y "estabilidad" del proyecto le da amplio acceso a las fuentes de financiamiento internacional.

Sin embargo, la capacidad de los gobiernos represivos para legitimar internamente su articulación con las ET se desvanece rápidamente. Los gobiernos tienen claridad al respecto pero aspiran a recuperar la legitimidad sobre la base de un crecimiento económico acelerado con una incorporación regulada y selectiva de capas sucesivas de la población a los "beneficios" del modelo.

La ausencia de legitimidad interna debe ser sustituida por la legitimidad otorgada por los gobiernos de los países de los cuales provienen las ET, que son quienes financian el "período de maduración" de estos proyectos nacionales cuyos gobiernos carecen de legitimidad interna.

Ahora bien, para que los gobiernos de los países de origen de las ET puedan financiar estos "proyectos periféricos ilegítimos" deben a su vez tener respetabilidad interna y, lo que es más importante, lograr que su articulación con el *big business* interno sea considerada legítima por la opinión pública respectiva.

En la primera parte se vio como en los últimos años, fundamentalmente a raíz de la crisis económica y de los accidentes políticos, se había acentuado el cuestionamiento de la legitimidad de esta articulación entre gobierno y *big business* en Estados Unidos. Por otra parte, es claro que en América Latina son cada vez más numerosos los gobiernos que, en ausencia de legitimidad interna, buscan y necesitan la legitimidad que otorgan los países de origen de las ET. Queda claro entonces que la pregunta planteada al final de la primera parte referente a la evolución de los acontecimientos en Estados Unidos pueda llegar a ser decisiva para el futuro de, al menos, algunos de estos "proyectos periféricos ilegítimos".

Capítulo V

Estilos de crecimiento: experiencias internacionales comparativas (1977-1991)

Guía de lectura específica al capítulo

En este capítulo se presenta una compilación de textos representativa del período 1977-1991, fase de producción escrita en la que Fajnzylber se abocó al estudio de experiencias de industrialización y crecimiento económico de algunas economías pertenecientes a otras regiones. Tal como se ha mencionado más de una vez en los capítulos precedentes, utilizó el estudio de estos casos extrarregionales con el fin de establecer una comparación con los procesos de crecimiento e industrialización de las economías latinoamericanas.

De este modo, dicho ejercicio le permitió develar las carencias y potencialidades observadas en las economías de la región con respecto a los referentes extrarregionales, así como también extraer los ejemplos que podían tomarse de ellos, adaptándolos adecuadamente a las realidades regionales específicas.

En términos metodológicos se puede decir que el autor estableció una taxonomía de países en términos de niveles de desarrollo y procesos de industrialización. En función de esta taxonomía dicotómica, Fajnzylber distinguió entre economías capitalistas avanzadas (*advanced developing countries*, ADC) y economías de industrialización tardía o reciente (*newly industrialized countries*, NIC).

El plan general de lectura que da estructura a este capítulo se aprecia en el cuadro V.1, del cual surgen dos secciones principales. Así, en la primera sección el lector encontrará fragmentos de escritos referentes a los ADC, en tanto que en la segunda se le invita a recorrer un conjunto de lecturas asociadas al estudio que el autor realizó en torno a los NIC. A continuación se proporciona una breve síntesis de los contenidos de las lecturas compiladas en las respectivas secciones del capítulo.

Cuadro V.1
ESTILOS DE CRECIMIENTO Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES COMPARATIVAS:
TEXTOS SELECCIONADOS DEL PERÍODO 1977-1991

Sección	Obra u obras de las cuales se han seleccionado el o los textos	Publicado por	Partes, capítulos o acápites extraídos	Páginas del original
A. Crecimiento e industrialización en las economías capitalistas avanzadas (ADCs)	1. La industrialización trunca de América Latina	Editorial Nueva Imagen, Centro de Economía Transnacional, México, D.F., 1983	a) Contenido y expansión del sistema industrial de los países avanzados en la posguerra. Acápites i) El auge de un patrón industrial	19-24, 35-57
	2. Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"	CEPAL, Naciones Unidas, <i>Cuadernos de la CEPAL</i> , N° 60, Santiago de Chile, 1990	a) Estados Unidos, Japón y República Federal de Alemania: vencedores y vencidos. Acápites i) Introducción, Acápites ii) El surgimiento de patrones nacionales diferentes, Acápites iii) Estados Unidos y el Japón, Acápites iv) Estados Unidos: competitividad y servicios	81-82, 102-104, 105-110 110-111
B. Fajnzylber y su estudio de los <i>newly industrialized countries</i> (NIC)	1. Reflexiones sobre el futuro de los <i>newly industrialized countries</i> (NIC)	Publicación inédita, Biblioteca de la CEPAL, Naciones Unidas, noviembre de 1982	a) Los NIC's: un conjunto heterogéneo de especificidades nacionales	3-14
	2. Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático	<i>Revista de la CEPAL</i> , N° 15, diciembre de 1981	Texto completo	117-138

En la primera sección, *Crecimiento e industrialización en las economías capitalistas avanzadas* (ADC), la lectura inicial a la que se enfrenta el lector corresponde a una serie de fragmentos seleccionados del capítulo I del libro *La industrialización trunca de América Latina*. De este primer capítulo, titulado *Contenido y expansión del sistema industrial de los países avanzados en la posguerra*, se ha compilado un conjunto de páginas pertenecientes al acápite 1: *El auge de un patrón industrial*.

Los contenidos básicos de este acápite están relacionados con los rasgos de las primeras economías que iniciaron su proceso de industrialización y que primero alcanzaron un estado avanzado de desarrollo. No obstante lo anterior, en este capítulo (por ser de contexto histórico general), también se establecen paralelos comparativos breves con países de regiones en desarrollo o de industrialización tardía, a pesar de que el foco principal está puesto en los ADC.

En relación con estas economías pioneras en términos de desarrollo e industrialización, los rasgos fundamentales que las caracterizan son resaltados en torno a los siguientes aspectos: i) la industria como motor de crecimiento; ii) el crecimiento, la productividad y el progreso técnico; iii) el crecimiento, el comercio internacional y la internacionalización de la producción, y iv) el papel estratégico de la industria de bienes de capital.

Los aspectos mencionados anteriormente corresponden a aquellos incorporados en el texto compilado. Sin embargo, el autor (en el texto original) incluye otros dos: i) la vinculación industria-servicios y ii) el liderazgo de la metalmecánica y la petroquímica, que son señalados —a modo de ilustración— como componentes sectoriales explicativos del auge industrial experimentado en los ADC. Sin embargo, se omiten en esta compilación por razones de concisión y síntesis; si bien esto implica incurrir en pérdidas de contenido o continuidad del texto original, el lector interesado puede subsanarlas con dicho texto. A tal efecto, la referencia pertinente se encuentra en la tercera parte de este libro.

Otro aspecto omitido en la compilación de este capítulo es el acápite 2, *El agotamiento de un patrón industrial*, en el cual se señala que ciertos ADC han alcanzado una frontera tecnológica, razón por la cual el patrón de crecimiento original no sirve de base para un nuevo dinamismo a mediano y largo plazo, haciéndose necesaria una transformación.

El segundo texto compilado en esta sección ha sido extraído de *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"* y con él se intenta ejemplificar los rasgos del proceso de industrialización de los ADC a partir de países específicos. Para cumplir con este objetivo se han tomado partes del capítulo IV de este libro, *Estados Unidos, Japón y la República Federal de Alemania: vencedores y vencidos*. Las partes específicas

tomadas en este capítulo son las que se muestran en el cuadro V.1; en la introducción el lector encontrará la motivación de este análisis, además del surgimiento de los patrones nacionales diferenciados en cada uno de estos tres países.

En relación con el agotamiento del patrón industrial de los ADC mencionado en *La industrialización trunca de América Latina*, en este nuevo texto se hace un paralelo entre el estancamiento industrial y competitivo de Estados Unidos y la amenaza del avance japonés en los años setenta y ochenta. Con respecto a este paralelo se sugieren al lector otras dos lecturas que no han sido compiladas en este libro: *El debate industrial en Estados Unidos: entre el desafío japonés y el espectro de Inglaterra* y *The United States and Japan as Models of Industrialization* (véanse las referencias bibliográficas en la tercera parte).

En el primer artículo mencionado se muestran aspectos interesantes, no solo porque se presenta el enfoque de la amenaza japonesa en el dilema industrial de Estados Unidos, sino porque, además, el autor sienta las bases históricas de su industrialización en su condición de ex colonia británica. En el segundo escrito de referencia sugerido se aborda, de manera más profunda que en el texto compilado en este capítulo, el paralelo comparativo entre Estados Unidos y Japón.

Finalmente, el conjunto de textos compilados de *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"* en relación con los tres ADC mencionados concluye con unas reflexiones de Fajnzylber acerca de la competitividad que Estados Unidos podría ganar a través de la especialización en el sector de servicios, ante la arremetida de Japón y la situación de estancamiento que enfrentaba a mediados de los años ochenta.

Por su parte, en la segunda sección se presenta una compilación de textos representativos del análisis que Fajnzylber desarrolló en torno a los NIC. Los escritos presentados son dos: *Reflexiones sobre el futuro de los newly industrialized countries* (NIC), del cual se ha extraído el primer capítulo, y la versión completa de *Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático*.

En el primer texto seleccionado, el autor entrega una detallada taxonomía de los NIC en términos de su evolución sociopolítica, su trayectoria de transformación productiva y los rasgos determinantes de su tardía industrialización. El análisis agrupa en la categoría de NIC a cuatro economías del sudeste asiático —Hong Kong (actualmente Región Administrativa Especial de China), Singapur, República de Corea y Taiwán (actualmente provincia china de Taiwán)—, más dos de América Latina —Brasil y México.

Respecto de Hong Kong y Singapur, Fajnzylber clasifica a estos NIC como “ciudades estado”, en tanto que denomina a la República de Corea y Taiwán como NIC de tamaño intermedio. En relación con estos dos últimos territorios destaca su característica de haber sido antiguamente ocupados por Japón. La influencia de la dominación cultural japonesa explicaría en parte —según Fajnzylber— el hecho de que estos dos NIC se hubiesen industrializado a semejanza del proceso registrado en Japón. En efecto, las etapas de desarrollo industrial de estos dos territorios recuerdan nítidamente el proceso japonés y permiten establecer, con estrecho margen de error, que Japón puede ser considerado como “líder” y la República de Corea y Taiwán como “seguidores”, en un juego dinámico de estrategias de industrialización.

Finalmente, Fajnzylber agrupa dentro de los NIC a Brasil y México, como países de gran tamaño y, a diferencia de los NIC del sudeste asiático, dotados de abundantes recursos naturales, pero insertos en un esquema de industrialización marcadamente orientado al mercado interno.

Como un antecedente anecdótico cabe señalar que el documento del cual se ha extraído el texto señalado se encuentra exclusivamente en la biblioteca de la CEPAL, y corresponde a un documento de trabajo elaborado en 1982, que nunca fue publicado.

Por cierto, la detallada taxonomía de los NIC presentada por Fajnzylber en el texto anterior es un adecuado contexto conceptual para el segundo artículo incluido en esta sección, referido a las economías emergentes del sudeste asiático. Ciertamente, la fascinación primera que ejerció en él la experiencia industrial de Japón se reprodujo prontamente en el auge registrado por estas economías. De este modo, desde comienzos de los años ochenta, el autor produjo una cantidad de escritos inspirados en las experiencias de los NIC sudasiáticos.

Uno de esos artículos es precisamente *Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático*, en el que analiza algunos aspectos de estos procesos, mostrando la complejidad, riqueza y heterogeneidad que los caracterizan y poniendo de manifiesto que las lecciones que es posible extraer de estas experiencias se distinguen por una mayor riqueza y valor que aquellas que pueden desprenderse de los tradicionales mitos que se han creado en América Latina acerca de dichos países, planteando también que una aplicación imitativa de estos patrones no es factible para la región, si no se consideran pertinentemente los rasgos fundamentales que distinguen las regiones de Asia y América Latina.

En el artículo se resaltan cuatro aspectos esenciales del proceso de industrialización de Hong Kong, Singapur, República de Corea y Taiwán. Estos son los siguientes: i) estrategias de industrialización y de exportación; ii) política selectiva de sustitución de importaciones; iii) papel del Estado, y iv) contexto internacional. Estos aspectos no dejan de sugerir asertivamente los distintos resultados que han obtenido los NIC sudasiáticos y los latinoamericanos en relación con estos temas.

A. Crecimiento e industrialización en las economías capitalistas avanzadas (ADCs)

1. La industrialización trunca de América Latina¹

a) Contenido y expansión del sistema industrial de los países avanzados en la posguerra

i) El auge de un patrón industrial

La industria como motor del crecimiento

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

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

¹ Texto extraído de *La industrialización trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen, Centro de Economía Transnacional, México, D.F., 1983, capítulo I, pp. 19-24, 35 y 57.

década del sesenta y que contribuyen a inducir y orientar la expansión del sector público).

Cuadro V.2
CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO DE MANUFACTURAS EN TODO EL MUNDO,
1900-1950 Y 1950-1975

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

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

En consecuencia, las cifras del cuadro V.3, que muestran el mayor dinamismo del sector industrial, son solo una expresión parcial de este fenómeno de arrastre y liderazgo del sector industrial.

Cuadro V.3
TASAS DE CRECIMIENTO DE ALGUNOS SECTORES POR
GRUPO ECONÓMICO ^a
(Porcentajes)

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

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

^a Calculados a precios de 1970.

^b Incluye minería, electricidad, gas y agua, financiamiento, seguros y bienes raíces, y servicios comunitarios, sociales y personales.

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

Cuadro V.4
 PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN EN EL MUNDO SEGÚN REGIONES,
 1950-1977

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

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

Entre los múltiples factores económicos y sociales que contribuyen a explicar este crecimiento explosivo, la disponibilidad de mano de obra calificada desempeña, sin duda, un papel significativo. Al término de la Segunda Guerra Mundial, el elevado grado de desocupación, particularmente en Alemania y Japón;² posteriormente el desplazamiento de mano de obra de la agricultura hacia el sector industrial y de servicios; más adelante la mano de obra migratoria³ y finalmente la expansión internacional, con localización de plantas en países de mano de obra

² Naciones Unidas, "Some Factors in Economic Growth in Europe during the 1950's", Ginebra, 1964, cap. VI. M. Shinohara, "Causes and Patterns in the Post-War Growth", en *The Developing Economies*, 1970, vol. VIII.

³ Una indicación de la importancia relativa de la migración en Europa la proporciona el hecho de que en 1973 las remesas de los trabajadores emigrados a sus respectivos países de origen (Grecia, Portugal y España) representaba el 30% de las exportaciones de estos países. Véase OCDE, "The Impact of the Newly Industrialized Countries on Production and Trade in Manufactures", París, 1979, cuadro 35. Desde el punto de vista de los países receptores de emigrados, una ilustración la proporciona el caso de Suiza, donde en el conjunto del sector manufacturero los trabajadores extranjeros representaban el 36% en 1970 y el 37% en 1973, alcanzando niveles superiores al 60% en el sector de vestuario, al 48% en cuero y al 53% en calzado. Véanse ONUDI, "Future Structural Changes in Industry in Switzerland", julio de 1979. A. Barros de Castro, *O capitalismo ainda e aquele*, Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1979.

abundante y barata.⁴ Esta disponibilidad de mano de obra adquiere relevancia en la medida en que está acompañada de niveles elevados en el coeficiente de inversión.⁵

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

Este desplazamiento se dirige hacia la industria y, en mayor proporción aún, sobre todo hacia fines de la década del sesenta y en la del setenta, hacia el sector de servicios, alcanzando en este último proporciones superiores al 50%.⁶

Crecimiento, productividad y progreso técnico

El rápido crecimiento industrial, fenómeno general del período, adquiere particular intensidad en el caso de ciertos países, y regiones, como se ve en el cuadro V.4. Se observa que en el grupo de economías de mercado, el Japón lidera el crecimiento anual con 12,7% entre 1950 y 1977; le sigue Europa occidental con 5,2% y los Estados Unidos y Canadá con un 3,6%; mientras que en los países subdesarrollados la industria se expande a una tasa promedio de aproximadamente 7%. Los

⁴ G.K. Helleiner, "Entreprises internationales, exportation de produits manufacturés et emploi dans les pays moins développés", en *L'actualité économique*, abril-junio de 1977. G.K. Helleiner, "Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms", en *Economic Journal*, vol. 83, N° 329, Londres, marzo de 1973, pp. 21-47. G.K. Helleiner, "Manufacturing for Export, Multinational Firms and Economic Development", en *World Development*, vol. I, N° 7, Oxford, julio de 1973, pp. 13-28. Constantino V. Vaitsos, "Employment Problems and Transnational Enterprises in Developing Countries: Distortions and Inequality (with particular reference to Andean Pact countries)", OIT, Ginebra, octubre de 1976. R. Trajtenberg, "Transnationals and Cheap Labor in the Periphery", en *Research in Political Economy*, vol. I, 1977. B. Cohen, *Multinational Firms and Asian Exports*, Yale University Press, New Haven, 1975.

⁵ Naciones Unidas, "Some Factors in Economic Growth in Europe during the 1950's", Ginebra, 1964, cap. II. N. Kaldor, *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell U.P., 1967. A. Singh, "Industrialization of the Third World, De-industrialization in Advanced Countries and Structure of the World Economy", University of Cambridge, 1980. A. Barros de Castro, *O capitalismo ainda e aquele*, Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1979.

⁶ OCDE, "Dynamics of Advanced Industrial Societies". Intermediate Results of the Interfutures Research Project, cuadro IV, París, 1978.

países de economía planificada experimentan un rápido crecimiento de 10,2% promedio.

Esta asimetría en el ritmo de crecimiento se vincula, sin duda, con las diferencias que se observan en el crecimiento de la productividad en las distintas economías avanzadas. En efecto, mientras mayor es el ritmo de crecimiento, más rápida es la incorporación de generaciones sucesivas de equipo, portadores de un progreso técnico que transforma la organización industrial aprovechando las economías de escala que genera el propio ritmo de crecimiento e intensificando la dotación de capital por hombre. El incremento de productividad, a su vez, permite aumentar el mercado a través de la elevación de remuneraciones; intensificar, como se verá más adelante, los recursos destinados a investigación y desarrollo; financiar la expansión requerida de los servicios públicos de infraestructura sin, por lo tanto, afectar la capacidad financiera de las empresas para sostener la expansión. Aparece entonces un "círculo virtuoso acumulativo" que vincula y retroalimenta crecimiento con productividad. Se observa así una clara relación entre el crecimiento industrial y el incremento de la productividad en los distintos países avanzados. En ambas variables, el liderazgo lo ejerce, en forma muy marcada, Japón y cierran la ordenación los Estados Unidos y el Reino Unido. Inmediatamente después del Japón se ubica un grupo de países encabezados por Alemania Federal, Italia y Francia. En el período 1955-1969, el crecimiento de la productividad en el Japón es cercano al 9% anual, mientras que en los Estados Unidos se ubica alrededor del 2%. En términos generales, se observa que la productividad en el sector manufacturero crece más rápidamente que la del conjunto de la actividad económica (véase el cuadro V.7).

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

Cuadro V.5
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL MUNDIAL, 1965 Y 1977
(Porcentajes sobre el producto bruto industrial a precios de 1970)

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

Fuente: "Análisis y Perspectivas del Desarrollo industrial latinoamericano", CEPAL agosto de 1979.

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

Cuadro V.6
CAMBIOS DE LARGO ALCANCE EN EL PATRÓN DE LA PRODUCCIÓN
MANUFACTURERA DE EUROPA OCCIDENTAL

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

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

Cuadro V.7
PRODUCTIVIDAD POR EMPLEADO
(Tasa anual promedio de cambio, porcentaje anual)

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

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

^a Solamente de 1973 a 1976.

En el cuadro V.8 se observa que, con excepción del caso del Reino Unido, en el resto de los países la productividad en el sector manufacturero es más alta en niveles absolutos que la del conjunto de la economía y además con una tendencia general creciente. Es decir, aun cuando el crecimiento de la productividad ha experimentado una tendencia general al deterioro, el nivel relativo de la productividad industrial se mantiene más elevado que el del conjunto de la actividad productiva y la diferencia respecto al nivel promedio tiende a incrementarse. Es importante destacar el hecho de que en el sector agrícola se observa una tendencia creciente a la homogeneización de la productividad respecto al conjunto de la actividad, alcanzando en varios países un nivel cercano a los dos tercios o los tres cuartos de la productividad promedio total. En los sectores de construcción, servicios privados y gobierno, la tendencia general es hacia la caída del nivel relativo de la productividad respecto del conjunto de la actividad económica, lo cual adquiere particular relevancia en el caso de los servicios por tratarse de la actividad en la que se concentra una actividad creciente del empleo.

Cuadro V.8
NIVELES RELATIVOS DE PRODUCTIVIDAD POR SECTORES
(Resultados por empleados como una proporción sobre resultados por empleados de la economía total)

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

(continúa)

Cuadro V.8 (conclusión)

País	Año	Agricultura	Manufactura	Construcción	Servicios privados	Gobierno
Italia	1961	0,42	1,08 ^d		1,24	1,61
	1970	0,50	1,12 ^d		1,13	0,97
	1973	0,50	1,14 ^d		1,11	0,87
	1977	0,51	1,16 ^d		1,09	0,83
Japón	1960	0,48	1,29	1,11	1,22	2,04 ^e
	1970	0,35	1,32	0,99	0,97	1,08 ^e
	1973	0,41	1,35	0,88	0,94	0,91 ^e
	1977	0,39	1,50	0,70	0,91	0,92
Países Bajos ^a	1960	0,64	1,00	1,35	1,00	
	1970	0,78	1,29 ^d	0,88	0,87	
	1973	0,80	1,37 ^d	0,82	0,83	
	1977	0,88	1,42 ^d	0,73	0,84	
Noruega	1962	0,50	1,00	1,07	1,20	0,96
	1970	0,55	1,06	1,04	1,11	0,85
	1973	0,62	1,07	1,04	1,09	0,80
	1977	0,72	0,96	1,03	1,13	0,80
Suecia	1963	0,42	0,99	1,36	0,83	1,21
	1970	0,57	1,17	1,18	0,77	0,89
	1973	0,63	1,27	1,22	0,79	0,80
	1977	0,65	1,25	1,27	0,81	0,77
Reino Unido	1961	0,65	0,80	1,36	1,12	1,08
	1970	0,93	0,88	1,35	1,11	0,82
	1973	1,03	0,93	1,17	1,11	0,75
	1977	1,11	0,95	1,07	1,11	0,77
Estados Unidos	1960	0,54	1,10	1,31	1,04	0,94
	1970	0,65	1,20	1,04	1,04	0,78
	1973	0,63	1,30	0,86	1,08	0,77
	1977	0,67	1,35	0,86	1,04	0,75

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

^a Solamente para el sector trabajo.

^b Incluye utilidades.

^c Incluye servicios comunitarios.

^d Incluye minería.

^e Solamente administración pública y defensa.

En el sector industrial, a pesar de las diferencias entre los países, se observa como fenómeno similar el relativamente más rápido crecimiento de la productividad en el sector químico que, como se mencionó anteriormente, es precisamente el sector de mayor crecimiento en el transcurso de estas dos décadas.⁷

⁷ D.T. Jones, "Output, Employment and Labor Productivity", en NIER, agosto de 1976, cuadro 5. Citado en OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979.

Cuadro V.9
DISTRIBUCIÓN INDUSTRIAL DE LA FUERZA LABORAL
(Porcentajes)

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

Fuente: OCDE, estadísticas de la fuerza laboral.

^a Cercanamente al año disponible.

El empleo en el sector manufacturero se expande en la década del cincuenta y primera parte de la del sesenta, con variaciones según los países. En el caso del Japón y de Alemania Federal, el crecimiento se mantiene hasta 1973, mientras que en los Estados Unidos comienza a disminuir a partir de 1969 y en el Reino Unido a partir de 1964.⁸ En el sector manufacturero se observa que son los sectores de más rápido crecimiento, química y metalmecánica, los que experimentan el mayor incremento del empleo.⁹

⁸ OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979, cuadro 15.

⁹ OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979, cuadro 16.

El acervo de conocimiento acumulado durante la década del treinta y durante la segunda guerra mundial, así como el patrón tecnológico norteamericano que sirve de referencia para los países avanzados, se ven incrementados en el transcurso de estas dos décadas por una intensificación de los recursos que tanto los gobiernos como las empresas asignan a las actividades de investigación y desarrollo.¹⁰ Es importante destacar, sin embargo, la marcada concentración de los recursos asignados a estas actividades en un número muy reducido de países. En efecto, más del 90% de los recursos asignados a investigación y desarrollo en los países avanzados de economía de mercado se concentran en cinco países, correspondiendo a los Estados Unidos más de la mitad de los recursos totales.¹¹ Es importante tener presente este hecho para calificar la extrapolación mecánica de la erosión de la posición relativa de los Estados Unidos en el ámbito del comercio, que se menciona más adelante, hacia una afirmación de carácter general que indicaría la "decadencia tecnológica" de ese país. En particular si se tiene presente que en las tecnologías que probablemente desempeñarán un papel estratégico en las próximas décadas —electrónica, telecomunicaciones, computación, bioingeniería, energía nuclear y energía no convencional— ese país parece presentar y mantener un liderazgo relativo que se vincula, sin duda, a los esfuerzos en el área militar y espacial que constituyeron una proporción muy elevada del total de recursos asignados por el conjunto de países de economía de mercado.

Cuando se analiza la distribución sectorial de recursos para investigación y desarrollo en la industria manufacturera, se observa que una proporción superior al 90% del total se canaliza precisamente hacia las ramas industriales que constituyeron los pivotes de rápido crecimiento industrial del período. Con diferencias de grado, las ramas química, maquinaria eléctrica (que incluye los electrodomésticos), el equipo de transporte y la actividad espacial, concentran, tanto en el ámbito público como en el privado, proporciones del orden del 90% del gasto total (véase el cuadro V.10).

¹⁰ OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979, cuadro 1.

¹¹ OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979, cuadro 4.

Cuadro V.10
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE GASTOS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE, 1967 Y 1975

	Francia		Alemania		Japón		Reino Unido		Estados Unidos					
	Año	Total	Industrial	Gobierno	Total	Industrial	Gobierno	Total	Industrial	Gobierno	Total			
Electricidad/ electrónica	1967	22,7	25,6	24,6	25,2	29,8	25,9	24,4	33,0	24,5	24,1	20,0	28,8	24,4
	1975	27,0	35,7	31,7	30,0	31,0	29,9	26,0	32,3	26,1	26,0	20,9	30,4	21,7
Química	1967	27,4	3,7	19,0	33,2	4,3	28,5	27,1	11,0	27,0	14,7	21,0	2,8	11,0
	1975	26,1	2,9	19,2	35,0	2,3	29,1	22,4	2,9	22,1	19,7	21,4	3,2	14,3
Maquinaria	1967	7,7	2,4	5,6	12,2	37,1	16,2	10,7	22,0	10,8	11,8	17,3	6,4	11,2
	1975	7,0	1,4	5,2	13,0	20,7	13,9	9,9	7,4	9,8	7,9	21,8	6,7	18,6
Aérea y espacial	1967	8,0	66,1	28,8	0,9	24,9	5,0	0,0	0,0	0,0	7,1	61,0	25,3	56,8
	1975	6,6	57,8	20,2	2,0	40,9	9,5	0,0	0,0	0,0	5,0	58,8	23,9	54,7
Otros transportes	1967	13,7	0,5	8,6	14,9	1,8	12,6	12,5	22,0	12,5	1,3	8,5	12,6	4,5
	1975	15,9	0,5	11,1	14,0	0,6	11,6	18,3	50,0	18,9	2,2	8,6	13,9	4,1
Metales básicos	1967	6,1	1,3	4,4	9,8	8,8	8,4	10,6	6,0	10,6	7,1	5,0	4,9	0,3
	1975	5,4	0,7	4,1	3,0	2,1	3,1	9,5	4,4	9,4	5,9	3,8	4,5	0,3
Asociados a la química	1967	10,1	0,2	6,1	2,4	0,8	2,1	7,7	0,0	7,7	9,9	0,3	6,7	5,1
	1975	8,9	0,5	6,2	2,0	7,3	2,0	6,4	1,5	6,3	10,8	0,3	7,1	4,4
Otra manufacturera	1967	4,3	0,2	2,9	1,4	0,5	1,3	7,0	6,0	6,9	5,8	0,3	3,9	4,6
	1975	3,2	0,5	2,3	1,0	1,1	0,9	7,5	1,5	7,4	4,7	0,2	3,0	4,8
Total manufacturera	1967	107,0	700,0	700,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	700,0	100,0	100,0	100,0
	1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

La dirección del progreso técnico incorporado en este conjunto de ramas pivotes del crecimiento industrial podría caracterizarse como un esfuerzo de responder a los desafíos que las economías industriales avanzadas enfrentaban tanto desde el punto de vista de la demanda como de los recursos disponibles. En efecto, tratándose de mercados con nivel de ingresos elevados, con lento ritmo de crecimiento de la población y con posibilidades cada vez más limitadas de transferencia de población de la agricultura, el crecimiento de la demanda estaba necesariamente vinculado a la aparición de nuevos productos que presentasen características tales como ahorro de tiempo o de esfuerzos o que permitiesen emplear el tiempo liberado por otros productos. En los países desarrollados se está, obviamente, a gran distancia de las "necesidades básicas". Esto explica, por una parte, la profundización de bienes de consumo duraderos, que implica un incremento del capital por hombre necesario para el consumo y, por otra, la diferenciación creciente en las ramas productoras de alimentos, vestuario, farmacia, útiles del hogar, equipo de transporte y juegos. Una implicación fundamental de esta tendencia es el hecho de que la competencia entre las empresas se desplaza, en un amplio espectro de rubros, desde la lucha de precios hacia la diferenciación de productos, lo que se traduce en una utilización creciente de la publicidad, que se transforma en una "barrera a la entrada" decisiva en determinados rubros. Por el lado de los recursos, el creciente costo de "rigidez" introducido por la fuerza sindical y la legislación laboral han desempeñado, sin duda, un papel importante en la explicación de la creciente dotación de capital por hombre ocupado, tendencia que se verifica en los distintos sectores de los países avanzados. Es más, incluso en sectores que tradicionalmente han sido considerados como intensivos en el uso de la mano de obra (electrónica y textil), en los últimos años se observan fenómenos de innovación tecnológica que en un lapso relativamente breve podrán transformarlos en sectores altamente intensivos en capital. La tendencia creciente a la automatización se registra tanto en las economías de mercado como en las economías planificadas.¹²

La sustitución de recursos naturales por sintéticos, además de contribuir a una autonomía creciente respecto a los países proveedores y a

¹² N. Rosenberg, *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press, 1976. OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979. Economic Commission for Europe, "Structure and Change in European Industry", Naciones Unidas, Nueva York, 1977. OCDE, "Facing the Future", *Interfutures*, 1979. *Fortune*: "The Decade Ahead not so Bad. We do Things Wright", octubre de 1979. *US News and World Report*: "Challenges of the 80's", octubre de 1979. Centre d' études et d'information transnationale: "Les économies industrialisées face a la concurrence du Tiers-Monde. Le cas de la filière textile", París, agosto de 1978.

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

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

Crecimiento, comercio internacional e internacionalización de la producción

Al amparo de este crecimiento rápido, acompañado de elevación de productividad y progreso técnico se debía generar, y así ocurrió, una expansión rápida del comercio internacional: en el período considerado, el comercio internacional de manufacturas se expande a un ritmo mucho más rápido que el de la producción industrial (véase nuevamente el cuadro V.2).

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

Mientras mayor sea el ritmo de crecimiento de la demanda interna, mayores serán las posibilidades y menores las barreras a la entrada para la importación de productos adquiridos en el exterior. Por otro lado, mientras mayor sea el crecimiento de la productividad y el ritmo de innovación tecnológica, mayores serán las posibilidades de competir en el mercado internacional, con el estímulo adicional de las correspondientes economías de escala, que a su vez intensifican

crecimiento, productividad y progreso técnico.¹³ Este nuevo "círculo virtuoso acumulativo" crecimiento-comercio internacional, se expresa en la vinculación que se observa entre el ritmo de crecimiento industrial de los distintos países, la correspondiente elevación de la productividad y la participación en el mercado internacional. Nuevamente el Japón ejerce el liderazgo en cuanto a grado de penetración, encontrándose en el otro extremo de la escala los Estados Unidos y el Reino Unido, potencias que encabezaron las dos revoluciones industriales.

En 1955, las exportaciones del Japón representaban el 4,2% de la exportación total, proporción que más que se duplica hacia 1975 (10,4%). En el otro extremo, la participación relativa de los Estados Unidos disminuye del 24% al 17% manteniéndose prácticamente sin grandes variaciones la proporción de países subdesarrollados, desarrollados y de economía planificada. Es importante señalar la asimetría que existe en el caso del Japón, entre su presencia en las exportaciones e importaciones de manufactura, porque ilustra el grado de protección con el cual se desarrolló la industria de ese país en este período de rápido crecimiento. Mientras que su participación en la producción industrial en 1975 era del 7,2% y del 10,4% en las exportaciones de manufacturas, en las importaciones de manufacturas su presencia se reducía a un 1,7%, situación estrictamente inversa a la de los países subdesarrollados.¹⁴ En el caso del Japón, el coeficiente de exportación alcanza el 25%, mientras que el de importación un 6%. En América Latina, el coeficiente de exportación es de 7% (1975), mientras que el de importación es de 36%. En el caso de los Estados Unidos y los países de economía planificada, los coeficientes son similares y relativamente bajos, del orden del 10%. Al analizar el contenido del comercio de manufacturas, se observa una clara correspondencia en cuanto a dinamismo del comercio con lo observado a nivel de la producción: los productos químicos y la rama metalmeccánica incrementan su participación. Considerados en conjunto, en 1950 representaban el 47% del comercio de manufacturas y en 1975, el 59%.¹⁵

¹³ E.F. Denison, "Explanations of Declining Productivity Growth", The Brookings Institute, Washington D.C., 1979. OCDE, "Productivity Trends in the OECD Area", Economic Policy Committee, Working Party No. 2, París, abril de 1980. OCDE, "Science and Technology in the New Socio Economic Context", Committee for Scientific and Technological Policy, septiembre de 1979. W.E.G. Salter, *Productivity and Technical Change*, Cambridge University Press, 1960. T.F. Crips y R.J. Tarling, *Growth in Advanced Capitalist Economies, 1950-1970*, Cambridge University Press, 1973.

¹⁴ CEPAL, "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano" ST/CEPAL/Conf.69/L.2, agosto de 1979, cuadro 6.

¹⁵ CEPAL, "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano". ST/CEPAL/Conf.69/L.2, agosto de 1979, cuadro 1.

El comercio internacional constituye solo una de las dimensiones del rápido proceso de internacionalización que acompaña el acelerado crecimiento de la producción industrial. En efecto, la producción industrial fuera de las fronteras del país de origen, por medio de filiales, se expande aún más rápidamente que el comercio internacional y, por consiguiente, mucho más rápido que la producción industrial. Como es bien sabido, en la década del cincuenta y comienzos de la del sesenta, son las empresas de los Estados Unidos las que encabezan este proceso de internacionalización, concentrando su interés primordialmente en el mercado integrado y dinámico, pero accesible, de Europa occidental, ya que el mercado del Japón, aún más dinámico, estaba básicamente cerrado a la inversión extranjera.¹⁶ Por esta vía, las empresas industriales líderes de los Estados Unidos compensaban el lento crecimiento de su mercado de origen y, aunque aparecían invadiendo los mercados europeos, apenas si lograban igualar globalmente el crecimiento de las empresas europeas.¹⁷ Estas últimas reaccionaron y comenzaron a desplazarse internacionalmente, concentrando también su atención preferente en los mercados de los países avanzados.

A medida que se intensificaba la competencia internacional y se encarecía la mano de obra en los países avanzados, adquirió relevancia la fase de internacionalización motivada por la búsqueda de mano de obra abundante y barata. Las condiciones más favorables de competitividad de las exportaciones japonesas explican, tal vez, el retraso con que las empresas líderes de ese país se lanzaron a la fase de internacionalización, motivadas tanto por la búsqueda de mercados como por la disponibilidad de recursos humanos (Asia sudoriental) y por la obtención de condiciones favorables para el acceso a recursos naturales. La ostensible diferencia de situaciones en lo que se refiere a la internacionalización vía exportaciones e inversión directa, aparece claramente ilustrada en el cuadro V.11, donde se observa en un extremo el caso de los Estados Unidos, cuya producción internacionalizada cuadruplicaba, en 1971, el volumen de exportaciones. En el otro extremo del grupo de países avanzados se encuentra el Japón, cuya producción internacionalizada representaba apenas un tercio de las exportaciones.

¹⁶ Entre 1964 y 1970, la participación de las ET en la producción industrial del Japón se eleva del 2,5% al 3%. Véase T. Ozawa, *Japan's Technological Challenge to the West, 1950-1954*, MIT Press, 1974.

¹⁷ S. Hymer y B. Rowthorn, "Multinational Corporations and International Oligopoly", en C.P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation*, MIT Press, Cambridge, 1970.

Cuadro V.11
 PRODUCCIÓN INTERNACIONAL Y EXPORTACIÓN DE LOS PRINCIPALES
 PAÍSES DESARROLLADOS, 1971
 (Millones de dólares)

País	Acumulativa de la inversión extranjera directa (valor nominal)	Producción internacional estimada	Exportación	Producción internacional como porcentaje de las exportaciones
Estados Unidos	86 000	172 000	43 492	395,5
Reino Unido	24 020	48 000	22 367	214,6
Francia	9 540	19 100	20 420	93,5
Alemania Federal	7 270	14 600	39 040	37,4
Suiza	6 760	13 500	5 718	235,7
Canadá	5 930	11 900	17 582	67,7
Japón	4 480	9 000	24 019	37,5
Países Bajos	3 580	7 200	13 927	51,7
Suecia	3 450	6 900	7 485	92,4
Italia	3 350	6 700	15 111	44,3
Bélgica	3 250	6 500	12 392	52,4
Australia	610	1 200	5 070	23,7
Portugal	320	600	1 052	57,0
Dinamarca	310	600	3 835	15,3
Noruega	90	200	2 563	7,8
Austria	40	100	3 169	3,2
Total	159 000	318 000	237 087	133,7
Otras economías de mercado	6 000	12 000	74 818	16,0
Gran total	165 000	330 000	311 900	105,3

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

El llamado comercio intrafirma, asociado a la producción industrial internacionalizada (que según algunos autores alcanzaría aproximadamente el 25% del comercio mundial de manufacturas), por su mayor crecimiento, habría constituido un factor adicional de dinamización del comercio internacional. Se generaba así, sin embargo, una distancia creciente respecto a la imagen que los textos proporcionan de un mercado internacional de productores y usuarios independientes, con las consecuentes implicaciones en materia de precios y vigencia de una política comercial “óptima”.¹⁸

¹⁸ G.K. Helleiner, "Seminar on Intrafirm Transaction and their Impact on Trade and Development (September, 1977)", Sussex, noviembre de 1977. G.K. Helleiner, "World Markets and Developing Countries", University of Toronto, septiembre de 1977. E. Koseoglu, "International Redeployment and Intrafirm Trade", Columbia University, enero de 1980.

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

Papel estratégico de la industria de bienes de capital

Para avanzar en la comprensión de esta "causación virtuosa acumulativa" que vincula crecimiento-progreso técnico e internacionalización, es útil concentrar la atención en el sector de producción de bienes de capital. Su magnitud y estructura interna constituyen un factor explicativo importante para el análisis de la dinámica industrial; en su condición de portador material de progreso técnico, ejerce influencia en las modificaciones que experimenta la productividad de la mano de obra y de la inversión y, en consecuencia, de la competitividad internacional de las economías nacionales. En el funcionamiento del sector productor de bienes de capital, ejercen influencia factores institucionales tales como la relación sector público-sector privado y la internacionalización del sector industrial. En buena medida constituye un hilo conductor para la reflexión sobre la especificidad que adoptan los sistemas industriales nacionales. En particular, la magnitud de su presencia y comportamiento marca una de las diferencias fundamentales entre las economías industriales avanzadas y las semiindustrializadas, en especial las de América Latina.¹⁹

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

¹⁹ Economic Commission for Europe, "Role and Place of Engineering Industries In National and World Economies", Naciones Unidas, Nueva York, 1974, vol. I, cuadro 8. NAFINSA-ONUDI, "México: Una estrategia para desarrollar una industria de bienes de capital", México, 1977, cap. III. ONUDI/ICIS, "Capital Goods Industry (Preliminary Study)", mayo de 1980. N. Kaldor, *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell U.P., 1967.

de la proporción de bienes de capital contenido en la inversión, fenómeno este último vinculado también a la modalidad específica que asume el progreso técnico.²⁰

En la década del setenta, la participación de los bienes de capital en el producto manufacturero alcanzó proporciones cercanas al 40%, destacándose nuevamente el caso del Japón, donde se acercó al 50%. Es interesante señalar que en Brasil, el país de América Latina donde la producción de bienes de capital está más avanzada, la proporción en 1974 era de 14,5% (véase el cuadro V.12). Como un reflejo de lo anterior, se observa que la participación de los bienes de capital en las exportaciones de los países avanzados, además de crecientes, representan en varios de ellos niveles cercanos a la mitad (en el Japón 49,2% y en la República Federal de Alemania 49,5%). El coeficiente de exportación de la rama de bienes de capital también se incrementa en este período y se observa que en países como Alemania Federal e Italia supera el 40%, que contrasta con el caso de los Estados Unidos, donde las exportaciones representan el 10% de la producción interna (véase el cuadro V.13).

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

El efecto sobre el empleo está determinado tanto por el ritmo de acumulación como por la intensidad de la relación capital-trabajo. En este sector convergen un ritmo rápido de acumulación y una intensidad de capital por obrero empleado de las más bajas del sector manufacturero. En efecto, se observa que, contrariamente a una percepción generalizada, la rama de bienes de capital presenta una intensidad de capital significativamente menor al promedio de la industria. Definiendo esta como 100, se verifica, en distintos países, que la fabricación de maquinaria no eléctrica y eléctrica alcanza un nivel que fluctúa aproximadamente entre 60 y 80. Las ramas cuya intensidad de capital es sistemáticamente superior al promedio de la industria son petróleo y derivados, química, papel, productos siderúrgicos, caucho y alimentos.²¹

²⁰ Economic Commission for Europe, "Structure and Change in European Industry", Naciones Unidas, Nueva York, 1977, cuadros II.1, II.2, II.3 y II.4 y mapa II.1.

²¹ En el Japón, el sector de bienes de capital representaba el 38,5% del empleo industrial en 1969 y el 44,6% en 1977. En los Estados Unidos, el 38,1% en 1963 y el 41,2% en 1977; en Francia, el 38,1% en 1963 y el 43,1% en 1976; en Alemania Federal, donde hubo un cambio de clasificación en 1973, el 46,7% en ese año y el 47,2% en 1977.

Cuadro V.12
 PROPORCIÓN DE LOS BIENES DE CAPITAL EN EL VALOR AGREGADO POR LA
 INDUSTRIA MANUFACTURERA

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

Fuente: *Interfutures*, OCDE, París.

Cuadro V.13
 PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL EN LAS
 EXPORTACIONES TOTALES Y EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES DE CAPITAL ^a

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

Fuente: *Interfutures*, OCDE, París.

^a La definición de bienes de capital utilizada en este trabajo para efectos conceptuales, es la siguiente: maquinaria y equipo producido en la industria metalmeccánica que se incorpora en lo que la contabilidad nacional define como formación bruta de capital fijo. En consecuencia, se trata solo de una parte de la industria metalmeccánica (*engineering*), que de acuerdo con la clasificación industrial internacional corresponde a los grupos 381 (productos metálicos), 382 (maquinaria no eléctrica), 383 (maquinaria eléctrica), 384 (equipo de transporte), 385 (equipo de medida y control). Otros componentes de la industria metalmeccánica son principalmente los bienes de consumo durables (automóviles y electrodomésticos). Para efectos estadísticos, en algunos cuadros se ha asimilado el concepto de bienes de capital y de industria metalmeccánica. Ese es precisamente el caso de los cuadros 8, 9 y 10. En los cuadros 11 y 12, sobre la base de una desagregación a cuatro dígitos, se utiliza un concepto estadístico de bienes de capital que se ajusta a la definición antes enunciada.

Esto explica la contribución decisiva que el sector productor de bienes de capital ha tenido en el crecimiento del empleo industrial de las economías avanzadas. Se advierte, en efecto, que en la mayor parte de los países desarrollados, el empleo en la rama metalmeccánica representa una proporción creciente del empleo manufacturero total, alcanzando en 1977 niveles cercanos al 40%.²²

²² B. Balassa, "The Changing International Division of Labor in Manufactured Goods". World Bank Staff Working Paper No. 329, mayo de 1979, cuadro 4.

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

2. Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”²³

a) Estados Unidos, Japón y República Federal de Alemania: vencedores y vencidos

i) Introducción

Estos tres países reúnen una población —aproximadamente el 9% del total mundial— equivalente a la de América Latina; sin embargo, poseen casi la mitad de los recursos destinados a investigación y desarrollo en todo el mundo y casi las tres cuartas partes de los que los países de la OCDE dedican a este renglón. La disponibilidad por habitante de recursos para investigación y desarrollo en ellos casi quintuplica el promedio mundial. A su vez, generan casi el 40% de la actividad económica e industrial del mundo, es decir, una productividad que cuadruplica el promedio mundial.

El comportamiento de estos países impone así el perfil y los rasgos principales del sistema industrial mundial; independientemente de las tensiones de tipo comercial, en las relaciones entre ellos se gestan el tipo de producto, el proceso, las modalidades de fabricación, el tipo de acuerdos institucionales y el acceso que los demás países puedan tener al conocimiento técnico según va evolucionando en los distintos sectores industriales. Es por ello que al comprender mejor la dinámica industrial de estos tres es posible describir el telón de fondo para la acción de los demás países, en particular los de América Latina.

Hay diferencias importantes entre Estados Unidos, Japón y Alemania occidental (cuadro II). Es notoria, por ejemplo, la gran densidad de producción científica en Estados Unidos en relación con su población y en comparación con los otros dos países. El número de autores científicos

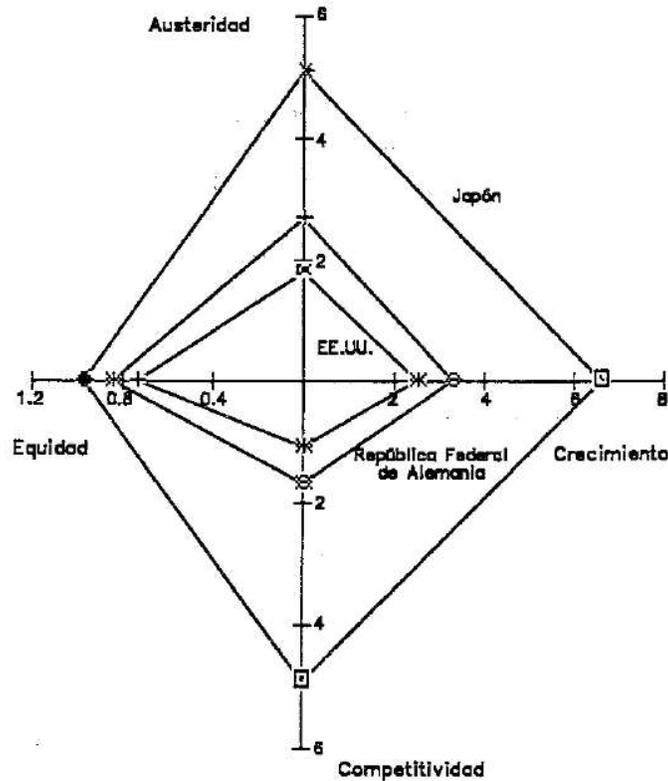
²³ Texto extraído de *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*, CEPAL, Naciones Unidas, en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, Santiago de Chile, 1990, capítulo IV, pp. 81-82, 102-104, 105-110 y 110-111.

en relación con su población es siete veces superior al promedio mundial (el de Alemania occidental es cuatro veces superior y el de Japón dos veces). No obstante, la gravitación industrial relativa de Japón y Alemania occidental es mucho mayor que la de Estados Unidos. En conjunto, la producción manufacturera de Japón y Alemania occidental supera ya en casi 20% a la de Estados Unidos, siendo que tienen una población inferior en 20%. Mientras Japón y Alemania occidental muestran particular vocación para transformar los conocimientos en producción industrial con un elevado grado de competitividad, en Estados Unidos se advierte una desproporción relativa entre la base de conocimientos disponibles y la escasa importancia de la producción industrial. Esto se vincula, en alguna medida, al hecho de que mientras Estados Unidos encauza un gran volumen de recursos hacia fines bélicos, en Japón y Alemania occidental este sector casi no existe a consecuencia de las disposiciones tomadas después de la segunda guerra mundial. Un rasgo particular del Japón es la gran densidad de ingenieros y científicos respecto de su población; esta prácticamente quintuplica el promedio mundial, mientras que Estados Unidos algo más que lo triplica y la República Federal de Alemania algo menos que lo triplica.

ii) El surgimiento de patrones nacionales diferentes

En el gráfico V.1 se presentan las relaciones entre los objetivos de crecimiento y equidad y dos de los factores que se han discutido en forma particular: el nivel de competitividad internacional del sector industrial y el patrón de consumo. Los indicadores utilizados para cada dimensión son: crecimiento, tasa de incremento del producto por habitante entre 1960 y 1979 (ajustada); equidad, relación entre el ingreso del 40% de la población con ingresos más bajos y el ingreso del 10% de la población con más altos ingresos; competitividad, relación entre exportación e importación de manufacturas como promedio para el período 1979-1981 y, para ilustrar el grado de austeridad del patrón de consumo, la densidad de consumo del automóvil como se hizo en cuadros anteriores (13 y 18). La ordenación, tanto en lo que se refiere a competitividad como en lo que se refiere a la caracterización del patrón de consumo, no varía si se utiliza cualquier otro de los indicadores considerados. Valga esta observación para explicar las reservas que pudieran tenerse respecto al carácter específico del indicador utilizado. En otras palabras, el orden de los tres países en cualquiera de esas dos dimensiones no varía si se utiliza cualquiera de las demás mediciones antes mencionadas. Esta forma de medir las cuatro dimensiones se mantendrá en el conjunto de las comparaciones internacionales del resto del trabajo.

Gráfico V.1
 ESTADOS UNIDOS, JAPÓN, REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA:
 INDICADORES ESTRATÉGICOS



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Suponiendo que los países comparten los objetivos de crecimiento y de equidad, el Japón superaría a la República Federal de Alemania y esta a los Estados Unidos. La superioridad corresponde al logro de ambos objetivos, lo que muestra que no hay una ley de compensaciones entre ambos, y refuta una de las premisas básicas del saber tradicional respecto de estos temas. La convergencia hacia ambos objetivos se asocia, si embargo, con determinadas condiciones relativas al patrón de consumo a la competitividad internacional: a la superioridad de Japón respecto de los otros dos países en cuanto a crecimiento y equidad corresponde una mayor austeridad y competitividad internacional, lo que sugiere que según el razonamiento expuesto en el capítulo anterior, la convergencia de ambos objetivos se ve favorecida por la frugalidad y la competitividad. Con relación a la competitividad, aparentemente la falta de recursos

naturales se asocia en forma positiva con mayor capacidad de competencia del sector industrial, lo que contribuye a favorecer tanto el crecimiento como la equidad.

La equidad cimienta el crecimiento en forma directa al generar un patrón de consumo más frugal y librar recursos para inversión, pero además lo apoya en la medida en que un mayor grado de integración económica y social, simbolizado por el indicador de equidad, favorece la disposición de la colectividad a optar por los objetivos de largo plazo que son consustanciales con el crecimiento. A la inversa, el crecimiento favorece la equidad directamente al fomentar una mayor competitividad, contribuyendo a acelerar la incorporación del progreso técnico y a crear una nueva capacidad productora e indirectamente en la medida en que, al favorecer la legitimidad del sistema político-social, coadyuvó a que los remanentes de inequidad sean soportables más fácilmente por la sociedad, con lo cual se favorece la estabilidad del proceso de crecimiento. Por su parte esa estabilidad contribuirá al establecimiento de una institucionalidad que favorezca y dé un sólido apoyo al crecimiento y a la equidad.

En el Japón, comparado con los Estados Unidos, se advierte un patrón de industrialización con elevada competitividad internacional en el sector industrial, es decir, que acelera la capacidad de incorporación de progreso técnico y por consiguiente la elevación de la productividad asociada a un patrón de consumo frugal, favorecido por una distribución equitativa del ingreso, lo cual por distintas vías refuerza el crecimiento, el dinamismo, la equidad, la frugalidad y la competitividad. En los Estados Unidos se observa una relativa falta de competitividad, una mayor inequidad en la distribución del ingreso, un consumo más desbordado y en distintos aspectos, un ritmo de crecimiento más lento.

Puede haber un crecimiento esporádico con inequidad y con un consumo exuberante, pero para que sea sostenido parece necesario ligar la competitividad con la austeridad, la que está íntimamente relacionada con la equidad. Cabría imaginar el crecimiento como objetivo principal y creer que la equidad vendrá de por suyo (idea muy común en el pensamiento latinoamericano y desde hace decenios que no ha sido confirmada empíricamente hasta la fecha). Esto implica hacer caso omiso del impacto que tiene la inequidad sobre el patrón de consumo y pasar por alto las posibles tensiones sociales y la posterior escasez de recursos para inversión con la exuberancia del patrón de consumo. Aunque el ritmo de crecimiento de la competitividad sea elevado, resultará un sistema de crecimiento frágil y esporádico.

La República Federal de Alemania presenta un equilibrio interesante con un fuerte grado de apertura al comercio internacional, mayor que el de Japón y Estados Unidos, y al mismo tiempo, un grado elevado de

articulación y concertación social interno, acompañado, incluso, por una gravitación económica del Estado mucho mayor que en los otros dos casos.

iii) Estados Unidos y Japón

Sin pretensión de ser original ni exhaustivo podría decirse que una diferencia básica es que Estados Unidos observa el mundo desde la cima, con una actitud satisfecha y autocomplaciente; y el Japón, su poderoso desafiante, tiene un historial no exento de quebrantos, pero con la voluntad de labrarse su destino. Por un lado hay una economía continental, cuyo idioma, signo monetario y modo de vida se han convertido desde la segunda guerra mundial en modelo universal y por el otro un pequeño territorio isleño, cuyo activo básico es su población, conducida por un liderazgo cuya legitimidad interna se vincula a la recuperación de la dignidad nacional y a la conquista de los mercados internacionales y, en consecuencia, a la penetración en el mercado del país más poderoso de la tierra.

La obsesión estratégica y las visiones a largo plazo que caracterizan al Japón estimulan y orientan sectorialmente el crecimiento económico y, al mismo tiempo, se legitiman y retroalimentan con el rápido ritmo de crecimiento alcanzado. Ese proceso autopropulsor de crecimiento, elevación de la productividad, competitividad internacional y legitimación de la conducción política interna, encuentran su expresión más plena en el Japón. En los Estados Unidos, el ritmo relativamente lento de crecimiento económico de la posguerra coincide, a partir de mediados del decenio de 1960, con un flojo crecimiento de la productividad, una menguante competitividad internacional, frecuente alternancia política y de medidas económicas de corto plazo y carencia de opciones sectoriales estratégicas.

La importancia mucho mayor que tiene la industria en el Japón comparado con los Estados Unidos (31% y 23% del PNB respectivamente), no obedece a diferencias ideológicas sobre el desarrollo, sino a la carencia casi total de recursos naturales, para cuyo abastecimiento el país solo dispone del valor agregado intelectual que su población puede incorporar en el sector manufacturero.

La pérdida de la competitividad internacional de los Estados Unidos frente al Japón en el sector manufacturero se da no solo en el sector de baja tecnología (textiles, industria naval) sino también de mediana (automóviles, televisores) y alta tecnología (equipo de computación).

La autocomplacencia de los Estados Unidos solo se vio remecida en los últimos decenios por el lanzamiento del Sputnik en 1957 y la marejada de productos que recibió del Japón a fines del decenio de 1960. La preeminencia de la ingeniería en el Japón se refleja en la densidad de estudiantes de ingeniería (1982), que duplica la de los Estados Unidos. En

cambio, mientras en Estados Unidos uno de cada 400 ciudadanos es abogado, en el Japón, hay un abogado por cada 10 000 habitantes (25 veces menos que en los Estados Unidos). Es por ello que mientras dos tercios de los consejeros de las empresas líderes japonesas provienen de la ingeniería, una proporción similar corresponde en Estados Unidos a ejecutivos formados en leyes o en finanzas, lo que no es de sorprender dada la obsesión por la competitividad internacional de un país y la expansión por la fusión y la conglomeración en el otro. Este empresariado de papel ha tenido una incidencia enorme en América Latina, aunque con un contenido y resultado diferentes.

Mientras en el Japón prevalecen los conceptos de nación-familia en los Estados Unidos la incorporación social refleja las fuerzas del mercado. Con todas las salvedades conocidas respecto a las cifras de distribución del ingreso, se observa que mientras el Japón, junto a los países escandinavos, presenta los niveles más equitativos del grupo de los países industrializados, los Estados Unidos junto a Francia se caracterizan por los mayores niveles de inequidad. En cuanto a las relaciones de gerencia a fuerza trabajadora al interior de las empresas, Japón mantiene un clima mucho más armónico.

Aparte de las diferencias culturales, axiológicas e incluso religiosas que podrían explicar estas diferentes características del patrón de industrialización y su incidencia en el crecimiento y el empleo, parece útil recordar algunos de los instrumentos de política económica que influyeron en la consecución de los resultados señalados.

Aunque Japón, como el resto del mundo, adopta como modelo el patrón de consumo de Estados Unidos, lo hace sobre todo con el afán de producir los bienes que pide Estados Unidos en condiciones más favorables de costo y calidad. Para Japón ese modelo es importante en primer lugar porque la estrategia de producción y exportación tiene por objetivo principal satisfacer ese consumo.

En cambio, cuando se trata de calcar ese patrón de consumo en el mercado interno, se adoptan medidas que permiten que ese patrón se difunda paulatinamente en el país, pero respetando los requisitos básico de crecimiento que se han planteado. Se imita la modernidad, pero se controla su ritmo de absorción, de modo de armonizarlo con el objetivo interno estratégico de crecimiento y por consiguiente con la competitividad. En el patrón de consumo de los Estados Unidos dos elementos desempeñan un papel vital, tanto cuantitativa como cualitativamente: el automóvil y la vivienda residencial, cuya participación en el consumo de la familia ha venido creciendo todo el tiempo y es mayor mientras más alto sea el nivel de ingresos. Para esos dos renglones del gasto, Japón adopta medidas que permiten morigerar la

adopción de ese patrón en el mercado interno en la misma forma que tiene en el país de origen. Se aplica una política destinada a comprimir sistemáticamente el consumo y a estimular el ahorro, tanto en lo que se refiere a la vivienda como a la adquisición en general de bienes de consumo y principalmente los duraderos.

Mientras en Estados Unidos los réditos sobre las cuentas de ahorro están afectos a gravámenes y están exentos los intereses sobre los créditos al consumo, en el Japón ocurre lo contrario. En el sector de la vivienda en Estados Unidos, aparte que las instituciones competentes están en condiciones de ofrecer un tipo de interés más bajo que el del sistema bancario, están exentos los intereses que se pagan por concepto de la deuda hipotecaria, aunque se trate de la segunda o incluso de la tercera casa habitación. En Japón, el crédito habitacional está fuertemente restringido, lo cual obliga a las personas a un esfuerzo sistemático y prolongado de ahorro. En el lapso en que se alcanza el monto requerido, ese ahorro está disponible para la inversión. Además, el mecanismo institucional de cuentas de ahorro está localizado en miles de oficinas de correo ubicadas en todo el territorio, lo que facilita el acceso a la población. Esta mayor propensión al ahorro de las familias japonesas se refuerza por el sistema de pagos de las empresas, que incluyen bonificaciones que se pagan semestralmente y que pueden llegar a representar entre un tercio y un cuarto del salario real. Esos ingresos esporádicos de monto importante tienden a favorecer el ahorro. Por otro lado, el sistema de pensiones basado en el pago de una sola suma global en lugar del pago periódico cada tanto tiempo, constituye otro factor que fomenta la propensión al ahorro. A lo anterior se agrega un sistema de seguridad social muy precario, por lo que las familias dedican recursos importantes como previsión para la vejez o la enfermedad (McGraw, 1986).

A esa mayor disponibilidad de ahorro de las familias, se suman los mecanismos que tienden a encauzar ese ahorro hacia la inversión. Ahí interviene directamente el sistema de intermediación financiera que, siendo privado, está sujeto a los reglamentos del Banco de Japón y del Ministerio de Finanzas. Estos establecen normas para orientar los recursos para los sectores de uso más intensivo de capital en los cuales se fijan sucesivamente las prioridades. Hasta hace muy pocos años, se limitaba en forma casi absoluta la salida de capitales fuera del país, es decir, el ahorro se quedaba y se encauzaba, por lo menos en determinadas proporciones, hacia sectores prioritarios. Esta generación de ahorro interno y su canalización a sectores prioritarios se desarrolla en el marco de una sucesión de programas definidos con el objetivo principal de lograr ese circuito en que el crecimiento y la competitividad se refuerzan recíprocamente.

Algunos instrumentos representaron un papel determinante en Japón y casi no se han usado en Estados Unidos, como el conjunto de disposiciones tendientes a favorecer la adquisición de tecnología en el exterior por diversos medios, aunando los esfuerzos de distintas empresas y coordinándolos según los criterios sectoriales prioritarios definidos por el MITI. Lugar destacado entre ellos ocupa lo que se denomina el *reverse engineering*; consiste en la adquisición de los bienes de compleja tecnología para desarmarlos, reconstruirlos y mejorarlos en el Japón.

Además a diferencia de los demás países industrializados y de América Latina, el Japón adoptó una política muy restrictiva respecto a la inversión extranjera en el sector industrial, alegando que el mercado interno era un medio de cultivo para el sector industrial nacional y que si ese mercado se cedía a empresas extranjeras, se comprometía la posibilidad de que las empresas nacionales adquirieran el conocimiento y el apoyo de un mercado interno amplio y creciente para penetrar en el mercado internacional.

Por otro lado, la conocida política de control de las importaciones por parte del Japón tendió a favorecer la competencia interna entre las empresas japonesas, pero en el contexto de un mercado cautivo. Otra diferencia se refiere al componente sectorial de la política fiscal: en Japón esta tiene una tradición que se remonta a la época Meiji. En ese entonces, además de la contabilidad de gastos e ingresos públicos que permitían el resguardo de los equilibrios macroeconómicos se incluía un conjunto de cuentas destinadas a determinados sectores que en ese momento merecían prioridad en particular: la industria siderúrgica y la naval, los ferrocarriles, la minería y la industria de la seda. Desde la época Meiji, el sector público asumió con gran realismo la responsabilidad no solo de velar por los equilibrios macroeconómicos, sino de asignar partidas específicas para los sectores prioritarios.

Esta tradición persistió y marca una diferencia fundamental con la concepción de política macroeconómica de los demás países industrializados. En ellos y sobre todo en Estados Unidos, se supone la neutralidad intersectorial, es decir, que la distinción entre sectores no interesa porque de ella se encarga el mercado. Por otro lado, el Japón da clara prioridad en lo impositivo al sector industrial y dentro de él a las ramas en que se aprecia un contenido mayor de adelanto técnico y de crecimiento del mercado interno e internacional. Si se compara la relación de impuestos a ventas en 1981 para el conjunto de las actividades económicas, se advierte que es un poco superior en Japón (1,9% frente al 1,1% de Estados Unidos). Sin embargo, mientras en Estados Unidos la relación de impuestos a ventas es de 3,5% en la industria química y de 3,3% en maquinaria, lo que triplica la relación general, en estos mismos sectores

en Japón, la relación es de 1,5 y 1,8, inferiores al coeficiente global. A la inversa, en Estados Unidos el sector financiero registra una tasa de imposición a las ventas de 1,4% mientras que en Japón es el 2,3%. Así pues, la tasa global impositiva es un poco superior en Japón pero es muy inferior en las ramas industriales con alto contenido técnico y superior en el sector financiero, al revés de lo que ocurre en Estados Unidos.

En suma, aparte de factores axiológicos y religiosos que podrían explicar estas diferencias pero que rebasan el ámbito de la economía existen instrumentos definidos y concretos a los que pueden atribuirse por lo menos en parte las diferencias entre los dos patrones de industrialización y su capacidad de contribuir a la consecución simultánea de los objetivos de crecimiento y equidad. Por lo demás, la frecuencia con que se trae a colación a Confucio para explicar el éxito del sudeste asiático no se compadece con el hecho de que antes se intentaba con la misma asiduidad atribuir el retraso de la China a esa misma influencia.

Entre paréntesis vale la pena recordar que la equidad aumentó en el Japón durante el período de ocupación por Estados Unidos cuando se debilitaron los grandes conglomerados y se fomentó la redistribución tanto de la propiedad agrícola, como parcialmente, de las grandes propiedades urbanas (McGraw, 1986).

Estas diferencias notorias de instrumentos de política económica encuadran en una función del Estado que a cierto nivel de agregación parece similar en ambos países. Al comparar la gravitación relativa del gasto público en Japón y Estados Unidos y el papel que las empresas públicas desempeñan en la producción industrial de ambos, podría concluirse que se trata de funciones semejantes; en ambos casos la participación es baja, siendo mucho más baja que en el conjunto de los países industrializados europeos y sobre todo que en la República Federal de Alemania. Esta similitud, sin embargo, encubre diferencias fundamentales de orientación en el uso de instrumentos del sector público y el patrón de industrialización de Japón parece tener muchos elementos en común con el de la República Federal de Alemania, aunque en este país el peso relativo del sector público tanto en el producto bruto como en las empresas del sector industrial sea mucho más alto.

Se deduce por lo tanto que para avanzar en el entendimiento del papel que cumple el Estado en el patrón de industrialización no bastan las magnitudes agregadas, con lo que confirma la precariedad explicativa de toda macroeconomía que limite su atención a índices que desatienden no solo las especificidades históricas, sino el uso concreto de los distintos instrumentos de política. La relación casi simbiótica entre el Estado y los grandes grupos empresariales de Japón hace innecesaria la intervención directa del Estado en la producción. Esto no implica que su escasa

participación pueda compararse con la de Estados Unidos en que hay falta de coordinación entre el sector público y el privado y una actuación prescindente del Estado (Lodge y Vogel, 1987). Al revés, en Alemania occidental, la relación entre el sector público, la intermediación financiera y el sector industrial se parece mucho a la de Japón pese a que la magnitud de la influencia pública sea mayor (Zysman, 1983).

Un indicador —la magnitud relativa del déficit público— tanto en Estados Unidos como en Japón se mantiene en los últimos años en una proporción de aproximadamente 5% del producto. La diferencia fundamental radica en que mientras ese déficit equivale casi al monto total de los ahorros privados disponibles en Estados Unidos en Japón solo representa un 35%. Es decir, son similares la gravitación del sector público y el déficit de ese sector, pero el déficit tiene un significado muy distinto en cada caso. Esto se asocia con las diferencias relativas al ahorro de las personas y también a la fuente más importante de ahorro del Japón —las propias empresas. En suma, las diferencias entre Estados Unidos y Japón encuentran su expresión concreta en los instrumentos de la política económica.

iv) Estados Unidos: competitividad y servicios

Hay una preocupación general en los Estados Unidos por el menor crecimiento de la productividad y se plantea de inmediato la conclusión de que es de estricta prioridad el desarrollo y la incorporación de los adelantos técnicos en la producción para contrarrestar esa tendencia (Landau y Rosenberg, 1986). Este consenso, sin embargo, encubre un abanico de interpretaciones sobre los orígenes del desmejoramiento y los medios necesarios para remediarlo.

En primer lugar, hay discrepancia en cuanto a qué significa el desmejoramiento de la competitividad y qué función desempeña el sector industrial frente al de servicios. Las posiciones que se contraponen pueden agruparse en cuatro categorías que se forman al cruzar distintas posiciones como se muestra a continuación:

	El sector industrial debe recuperar su liderazgo	La transición hacia el liderazgo de servicios es real y deseable
La competitividad internacional está altamente deteriorada	A	C
La competitividad internacional relativa se mantiene estable	B	D

Como todo esquema, y tratándose sobre todo de un tema complejo es una simplificación que no toma en cuenta a ciertos autores que se colocan en la interfase de algunas categorías. Al interior de cada categoría

existen diferencias no despreciables respecto de los temas no cubierto por estos dos ejes.

Los proponentes de la necesidad de una política industrial se ubican en el cuadrante A y sostienen que está en curso una evidente desindustrialización y que se requiere una política decidida de reindustrialización de Estados Unidos (Tyson, 1986; Alexander, 1986 y otros). En el cuadrante D se ubica lo que ha sido la posición oficial de la actual administración, que sostiene que no hay desindustrialización y por lo tanto no se requiere una política industrial. En el cuadrante C se ubican quienes reconocen el decaimiento interno e internacional del liderazgo industrial pero lo perciben como la confirmación de una transición deseable hacia la sociedad postindustrial. En consecuencia, no solo no se necesita una política industrial, sino que es preciso reemplazar cuanto antes al liderazgo arcaico del sector manufacturero por el liderazgo revolucionario de los servicios (Bell, 1981; Bantett, 1987).

Quienes junto con reconocer y lamentar la decadencia interna del liderazgo industrial, afirman la relativa estabilidad de la competitividad industrial internacional de Estados Unidos se ubican en el cuadrante B. Proponen promover la recuperación interna del sector industrial sin grandes modificaciones institucionales y por medio de los instrumentos existentes de la política económica. Son escépticos respecto a la necesidad y viabilidad institucional de una política industrial en Estados Unidos (Badarocco y Yoffie, 1983).

B. Fajnzylber y su estudio de los *newly industrialized countries* (NIC)

1. Reflexiones sobre el futuro de los *newly industrialized countries*²⁴

a) Los NIC's: un conjunto heterogéneo de especificidades nacionales

Desde la perspectiva de los países industrializados los NIC's comparten un rasgo fundamental: han crecido e industrializado rápidamente y han generado una corriente de exportación de manufacturas que alcanza magnitudes no despreciables, al menos en algunos sectores específicos. Esta característica compartida coexiste, sin

²⁴ Texto extraído de *Reflexiones sobre el futuro de los newly industrialized countries (NIC)*. Publicación inédita, Biblioteca de la CEPAL, Naciones Unidas, noviembre de 1982, capítulo I, pp. 3-14.

embargo, con una notable heterogeneidad en términos del tamaño de los países, la dotación de recursos naturales, las vinculaciones geopolíticas, los orígenes históricos de las formaciones nacionales, el papel del estado e, inclusive, la propia estrategia de industrialización.

La definición de los países que "deberían" pertenecer a esta categoría de NIC's, varía en los diversos estudios que se han realizado al respecto. Parecería sin embargo, que hay un subconjunto que constituye casi la intersección de las diversas definiciones propuestas:²⁵ Hong Kong, Singapur, la República de Corea, Taiwán, Brasil y México. Para efectos de ilustrar la relevancia de las especificidades nacionales se concentrará la atención en este subconjunto aparentemente objeto de consenso en cuanto a su pertenencia a los NIC's y se intentará, en forma muy esquemática, ilustrar la especificidad de sus desafíos internos. Estos países pueden, simplificando, agruparse en tres categorías que corresponderían a una rudimentaria tipología de los NIC's: i) Hong Kong y Singapur: ciudades-estado sin recursos naturales; ii) la República de Corea y Taiwán: países de tamaño intermedio con escasos recursos naturales y una industrialización volcada hacia los mercados internacionales, y iii) Brasil y México: países de gran tamaño con elevada dotación de recursos naturales y una estrategia industrial en que el mercado interno ha ejercido una gravitación decisiva. A continuación se intenta desagregar esta ordenación señalando las especificidades y diferencias entre y al interior de cada una de ellas.

i) Hong Kong, Singapur.²⁶ Se trata de dos ciudades-estado con una renta per capita de aproximadamente 4.000 dólares, una población de 2.300.000 en Singapur y 4.300.000 habitantes en Hong Kong, ubicados en una superficie de aproximadamente 1.000 km², lo que conduce a una densidad de población de 2.300 habitantes por km² y 4.500 aproximadamente.

La participación del sector agrícola en el producto bruto es aproximadamente de 2%. En ambos casos existe una tradición centenaria de comercialización y prestación de servicios a nivel internacional desarrollada al amparo de su inserción en el imperio británico. La

²⁵ Para la OCDE se definen como NIC's: Brasil, Grecia, Hong Kong, República de Corea, México, Portugal, Singapur, España, Taiwán y Yugoslavia. El Banco Mundial incluye Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia, Uruguay, Israel, Yugoslavia y los cuatro países del sudeste asiático. El FMI incluye en la categoría de "principales exportadores de manufacturas" de los países en desarrollo no petroleros a: Argentina, Brasil, Grecia, Hong Kong, Israel, Corea, Portugal, Singapur, Sudáfrica y Yugoslavia.

²⁶ Ver, "Reflexiones sobre la industrialización Exportadora del Sudeste Asiático", Fernando Fajnzylber, *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1981; "The Impact of Newly Industrialized Countries", op. cit., cuadros 21, 26, 29 y 34; "East Asia in search of Second Economic Miracle", E.S. Browning. *Foreign Affairs*, Fall, 1981.

vocación de prestación de servicios se evidencia en la elevada participación que este sector alcanza en el PNB de 63% y 64% en Singapur y Hong Kong respectivamente. Su carácter de centro de comercialización internacional se refleja en el hecho de que el comercio exterior, (exportaciones más importaciones incluyendo reexportaciones e importaciones para reexportar) representan 183% y 252% del PNB en Hong Kong y Singapur, respectivamente.

Estas abrumadoras similitudes se acompañan sin embargo con algunas diferencias no despreciables: Hong Kong es una ciudad ubicada en la costa de China cuyo empresariado industrial proviene, a partir de 1949, en una proporción elevada, de China, y en particular de Shanghai, centro industrial de ese país. Esta vinculación con China ejerce una influencia tanto sobre las condiciones recientes de desarrollo como las perspectivas a largo plazo en el plano económico y político. Hasta ahora China ha hecho una utilización pragmática de este territorio utilizándolo como mecanismo privilegiado de acceso al comercio y financiamiento internacional (se estima que un tercio de los ingresos en moneda extranjera de China se canalizan a través de Hong Kong donde además posee 13 importantes organizaciones bancarias). El acuerdo jurídico que vincula Hong Kong a Inglaterra, expira en 1997, horizonte cuya creciente cercanía proyecta un grado de incertidumbre inevitable sobre el futuro económico de la ciudad, atenuado, sin embargo, por los beneficios que hasta ahora China ha recibido de esta sui generis vinculación.

En Hong Kong prevalece efectivamente una economía y un sistema político abierto con un esquema financiero suficientemente flexible y liberal como para adquirir la categoría de “paraíso fiscal” hacia el cual fluyen capitales desde Indonesia, Tailandia, Filipinas, Taiwán y Malasia.

En estos aspectos, la situación de Singapur es sustancialmente diferente: se trata de un gobierno autoritario, un territorio ubicado entre Malasia e Indonesia, países muy favorablemente dotados en recursos naturales e integrado a la Asociación de Naciones del sudeste asiático, (ASAN) integrada por Filipinas, Tailandia, Indonesia y Malasia. El acceso a los recursos naturales de los países vecinos les ha permitido desarrollar una industria pesada, apoyándose en los recursos naturales de los países vecinos: es uno de los centros de refinamiento de petróleo más importantes del mundo, en base principalmente al petróleo de Malasia e Indonesia y produce inclusive equipos sofisticados de perforación petrolera. A diferencia de Hong Kong, el sistema financiero está fuertemente regulado por el Estado y lo propio se aplica a los partidos de oposición y a las organizaciones obreras.

De esta muy esquemática caracterización, se desprende que resultaría ingenuo convertir a estas ciudades-Estado, en fuente de

inspiración para el diseño de estrategias de desarrollo en otros países del tercer mundo, lo que no excluye el interés de profundizar en la comprensión de los espectaculares resultados obtenidos en el ámbito del crecimiento y transformación de la estructura productiva. Es evidente que la particular vinculación política de Hong Kong con China y el carácter excluyente, en lo político, del régimen prevaleciente en Singapur, unidos a la recesión internacional y a las incertidumbres de la transición tecnológica internacional, constituyen interrogantes que actuarán con particular intensidad en la evolución futura de estas dos ciudades-Estado.

ii) La República de Corea y Taiwán.²⁷ Se trata de países de tamaño intermedio con una población de 17 millones en Taiwán y 37 millones en la República de Corea, ubicados en un territorio pequeño de 36.000 y 99.000 km², respectivamente, lo que conduce a una densidad notoriamente mayor que la que prevalece en América Latina pero muy inferior a las referidas anteriormente para Hong Kong y Singapur: 452 y 363 habitantes por km² en Taiwán y Corea respectivamente. El ingreso per cápita es inferior a los 2.000 dólares y se ubica en un nivel similar al que prevalece en México y Brasil. La transformación de la estructura productiva que han experimentado ambos países es particularmente notable: del 5% que el sector industrial de Corea representaba en 1954 en el PIB, ha pasado en 1978 a representar un 32%. En el caso de Taiwán, la proporción relativa se ha elevado de 9,8% en 1952 a 42,1% en 1979. El grado de apertura de la economía de ambos países al mercado internacional, logrado a través de un proceso selectivo y dinámico de sustitución de importaciones, se refleja en la elevada participación del volumen de comercio en el PNB, que alcanza a 68% y 90% en Corea y Taiwán, respectivamente. Más significativo aún, es el hecho de que las manufacturas representaban en 1975 el 82% y el 85% de las exportaciones totales en Corea y Taiwán, respectivamente.

Ambos países comparten su origen eminentemente agrícola y el haber experimentado la influencia del dominio colonial japonés durante aproximadamente cinco décadas. La gravitación del estado como agente que define opciones estratégicas y articula la acción de los grupos nacionales líderes, la relevancia del objetivo industrial, la elevada protección relativa del sector agrícola, la notoria subordinación de la intermediación financiera al objetivo estratégico de la industrialización, el contenido sectorial de la estrategia industrial y la elevada prioridad a la capacitación de mano de obra, constituyen expresiones inequívocas de la influencia "ideológica" que Japón ha ejercido sobre ambos países, además

²⁷ Ver, además de las referencias citadas en nota anterior: "Joe-Bul and the concentration of economic power in Korean Development: Issues, evidence and alternatives", L.P. Jones, Boston University, July, 1980.

de las vinculaciones comerciales concretas que se caracterizan por una acentuada "división del trabajo" al interior de las ramas industriales. Es interesante destacar el hecho de que Corea presentaba, a fines de los setenta un superávit comercial con Estados Unidos y un déficit con Japón que alcanzaba los 3.400 millones de dólares (1978) equivalente prácticamente al doble del déficit comercial total de Corea ese año.

Ambos países comparten un régimen político autoritario y excluyente, factor explicativo de las tensiones sociales que han comenzado a emerger a la superficie coincidiendo con la reciente erosión del dinamismo económico y tienen también en común una situación de conflicto militar latente con Corea del Norte y China, respectivamente, factor que ha contribuido a legitimar la rígida "disciplina social" vigente, además de favorecer un sentimiento de "unidad nacional" y convertirlos en receptores de ayuda vinculada a la particular condición geopolítica, por parte de Estados Unidos.

La influencia del modelo japonés en el sentido de transitar desde los sectores intensivos de mano de obra (textil, calzado y electrónica de consumo) hacia sectores intensivos en capital (la siderurgia y la petroquímica y automotriz) y hacia sectores intensivos en tecnología y mano de obra calificada (la producción de maquinaria y equipo, industria naval y particularmente, la industria electrónica profesional) sumada a la vocación eminentemente exportadora, conducen a explicar la relevancia que en el caso de ambos países adquiere el tema de la reestructuración industrial interna como respuesta a las modificaciones del mercado internacional y a las tendencias de cambio tecnológico en curso (capítulo III).

En los últimos años, particularmente a partir de 1979, se ha producido un intento de reestructuración interna motivada por la desproporción entre los recursos externos disponibles y los grandes proyectos en curso, particularmente en el sector siderúrgico, petroquímico, maquinaria y equipo; la erosión de la competitividad en la petroquímica por el incremento en el precio del petróleo y la necesidad de reestructurar una industria automotriz y electrónica que enfrentaba crecientes dificultades para competir internacionalmente. Este intento de reestructuración productiva ha coincidido, particularmente en el caso de Corea y a partir de diciembre de 1979, con un período de inestabilidad política, cuya evolución posterior es imprevisible. Aunque en el caso de Taiwán los sectores petroquímico, siderúrgico y naval, también han pasado a constituirse en pivote de la industrialización, pero a un ritmo más moderado que en el caso de Corea, coexisten en la pauta de exportaciones con una proporción más elevada de productos intensivos de mano de obra, textiles, calzado y productos electrónicos de consumo. Un problema que adquiere más relevancia en el caso de Taiwán que en el

de la República de Corea, es el de la adaptación frente a la nueva era de "energía cara" debido a la magnitud que habían alcanzado las inversiones en los sectores petroquímicos y aluminio donde se han comprometido importantes recursos del propio sector público.

Frente a la situación interna e internacional, los gobiernos de ambos países han expresado su voluntad de otorgar una elevada prioridad a las industrias de "punta", particularmente en el ámbito de la electrónica. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, donde al igual que en Japón, se incorporaban a la estructura productiva interna sectores de tecnologías más complejos pero "maduros" tales como las del automotriz, siderúrgico, petroquímico y naval, se trataría hacia el futuro de competir en actividades productivas que están experimentando un ritmo elevado de innovación y donde el grado de accesibilidad a la información es particularmente limitada.

Si a la complejidad de carácter estrictamente tecnológico se agrega la perspectiva de un mercado internacional en lento crecimiento, podría concluirse que no es evidente que los resultados que estos países obtengan en esta opción de cambio de la estructura productiva para los años ochenta sea tan afortunada como la lograda en los años sesenta y comienzos de los setenta. El argumento anterior se refuerza si se introduce el hecho de que la "paz social" interna del pasado estuvo en alguna medida asociada a la "legitimidad" que el éxito económico irradiaba sobre el régimen político, situación cuya reproducción en la década de los ochenta está lejos de ser evidente.

iii) Brasil-México.²⁸ En conjunto, ambos países representan aproximadamente 62% de la producción industrial de América Latina y en ellos se concentra una proporción algo mayor de la inversión extranjera directa y bastante mayor de la deuda externa de la región, con una proporción algo inferior al 60% de la población de la región. La densidad de población es notablemente inferior a la de los países asiáticos referidos, 12 y 31 habitantes por km² en Brasil y México, respectivamente; la gravitación de las relaciones comerciales externas es también notoriamente inferior a la de los países asiáticos, 19% y 14% del PNB respectivamente, en 1976.

En notorio contraste con los países asiáticos se observa que tanto en Brasil como en México, las exportaciones de manufacturas representan una proporción inferior al 10% de la producción industrial local mientras que en Corea y Taiwán esa proporción es superior a 30% y en Hong Kong y Singapur superior al 70%.

²⁸ Ver, además de las referencias citadas en nota 27, "La Industrialización Trunca de América Latina", Fernando Fajnzylber, Nueva Imagen, 1982, capítulo III.

Respecto a la situación de otros países de América Latina incorporados a la categoría de NIC's por algunos estudios, tales como Argentina, Chile y Uruguay, es interesante destacar la notable diferencia en el dinamismo de los dos grupos de países en las últimas décadas: en 1950 Brasil y México, en conjunto, generaban una producción industrial que representaba el 42% de la producción industrial de América Latina; la producción de Argentina, Chile y Uruguay, en conjunto, alcanzaba en 1950 una proporción prácticamente idéntica. En 1978, en cambio, Brasil y México constituyen el origen del 62% de la producción industrial, mientras que Argentina, Chile y Uruguay generan solo el 20,5% de la producción industrial de la región. El contraste entre Brasil y México, por una parte, y Argentina, Chile y Uruguay por la otra, tiene un interés que trasciende la notable diferencia en cuanto al dinamismo industrial; en efecto, esos tres países constituyen no solo el núcleo menos dinámico de la región en estos últimos 30 años, sino que además, comparten el presentar un mayor grado de integración social, mayor grado de urbanización y menor ritmo de crecimiento de la población, los índices más elevados de educación, salud y vivienda de la región y, además, han vivido en los últimos años una experiencia de apertura drástica al comercio internacional con la consiguiente "desindustrialización" cuyos resultados iniciales generaron un optimismo que se ha venido erosionando en el curso de los últimos años. En ese sentido, se trataría tal vez de una experiencia digna de ser incorporada a una reflexión sobre el futuro de los NIC's.

Concentrando nuevamente la atención en Brasil y México, es interesante destacar el hecho de que ese acentuado dinamismo industrial, a diferencia de lo ocurrido en Corea y Taiwán, fue incapaz de incorporar al conjunto de la población los beneficios del progreso técnico: se verifica empíricamente en ambos países que una proporción superior a un tercio a nivel nacional, y a la mitad a nivel rural, están ubicados bajo lo que convencionalmente se denomina la "línea de pobreza". Una expresión alternativa de la marginalidad, se evidencia en la distribución del ingreso donde se verifica que el ingreso del 10% de la población con mayores recursos representa más de cinco veces los ingresos del 40% más pobre de la población.

El contraste con los países del sudeste asiático no solo se refiere a la generosa dotación de recursos naturales de los NIC's de América Latina principalmente en el sector agrícola y minero en Brasil y energético en México, sino además, a la precaria articulación que se observa en Brasil y México, entre el sector industrial y aquella parte con el sector agrícola que produce los alimentos básicos para el consumo interno, una de cuyas expresiones es el incremento del déficit comercial que ambos países exhiben en lo referente a insumos de origen industrial y maquinaria para el sector agrícola. Otra expresión aun más significativa, desde el punto de

vista del sector externo, es la creciente incapacidad del sector agrícola de compensar con su superávit el déficit externo del sector industrial. En el caso de México, la situación es aún mucho más grave, ya que al creciente déficit externo del sector industrial se agrega el reciente déficit comercial externo del sector agrícola, no obstante los avances de 1980 y 1981.

El rasgo tal vez más característico de la estrategia productiva de Brasil y México, además de la ya mencionada concentración predominante en el sector interno, es la "irracionalidad" de la estructura productiva de algunos sectores líderes, donde el grado de pulverización de la producción en plantas con márgenes elevados de capacidad ociosa es mayor que en los países industrializados de donde proviene una proporción elevada de las filiales que ejercen el liderazgo en los mercados locales. Este hecho, favorecido por una política indiscriminada y prolongada de protección a la industria local, unido al retraso de producción de bienes de capital, particularmente en el caso de México, explican otra diferencia fundamental con el caso de Corea y Taiwán, a saber, el fuerte déficit externo que el sector industrial genera (exportaciones industriales menos importaciones industriales) en el caso de Brasil y México, en contraste con el superávit que se verifica en los casos de Corea y Taiwán. Asimismo, es interesante destacar que en lo que se refiere a la presencia de empresas extranjeras se verifica en los casos de Brasil y México una participación más elevada que en Corea y Taiwán y, lo que tal vez sea más importante, el hecho de que en aquellos países su presencia responde fielmente al objetivo internamente definido de penetración en los mercados internacionales.

La ineficiencia del sector industrial de Brasil y México y su expresión en el déficit externo, así como la precaria articulación industria-agricultura, y la particularmente disfuncional base energética de sustentación de la industrialización, constituyen algunos de los factores explicativos internos, del elevado nivel de endeudamiento externo alcanzado por estos países, aspecto en que el contraste con los NIC's asiáticos es también significativo.

La reestructuración productiva interna y la búsqueda de respuesta a las carencias sociales postergadas y acumuladas constituyen desafíos de envergadura para Brasil y México, en cuya búsqueda, el mercado internacional difícilmente constituirá, de acuerdo a lo que se señala en el capítulo siguiente, un elemento de apoyo significativo.

Las esquemáticas referencias a los casos nacionales considerados, buscan enfatizar la importancia decisiva que en una reflexión sobre el futuro de los NIC's deberían recibir las especificidades y los desequilibrios y tensiones económicos y sociales internos.

2. Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático²⁹

a) Introducción

En la rápida industrialización de la posguerra, además del caso del Japón al que se han hecho numerosas referencias en un trabajo anterior,³⁰ merecen especial atención las experiencias de industrialización exportadora de la República de Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, en primer lugar por el impresionante ritmo de crecimiento y transformación de la estructura productiva que estos países experimentan en un lapso de tiempo reducido y, en segundo lugar, porque a partir de los éxitos por ellos logrados se ha ido generando la imagen de que la experiencia de esos países constituye un modelo que podría y debería inspirar el futuro crecimiento industrial de América Latina.

Es frecuente escuchar en América Latina la versión de que el éxito de estas experiencias obedece, primero, a la total apertura al comercio internacional y, segundo, a la reducida intervención pública. Al recurrir a esta síntesis se reduce este complejo conjunto de experiencias diferentes a una conclusión de carácter normativo de la cual se desprendería que bastaría que los países de América Latina eliminasen su esquema proteccionista y redujesen a su mínima expresión la intervención pública para que puedan gestarse exitosos modelos exportadores comparables a los del sudeste asiático.

La mistificación implícita en esta versión de lo ocurrido en los *newly industrialized countries* (NIC) asiático, como se espera poder demostrar en este trabajo, es particularmente grave en un doble sentido. En primer lugar, porque inhibe avanzar en la comprensión de los factores que realmente explican ese ritmo de crecimiento y transformación, con lo cual se pierde la oportunidad de aprovechar experiencias sin duda valiosas tanto en el ámbito de las políticas como de los mecanismos institucionales. En segundo lugar, porque se proporcionan recomendaciones que no solo corresponden en grado muy parcial a las experiencias de las cuales estas provendrían, sino que además es muy discutible que aun haciendo abstracción de las vitales condicionantes políticas, al ser aplicadas a América Latina en la forma sugerida, puedan generar resultados comparables a los observados en la presunta fuente de inspiración de las mismas.

²⁹ Texto extraído de *Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático*. *Revista de la CEPAL*, N° 15, diciembre de 1981. Texto completo, pp. 117-138.

³⁰ Fernando Fajnzylber, *The Industrial Dynamic in Advanced Economies and in Semi-industrialized Countries*, Pacific Trade and Development Conference, 1980, Seúl, Corea, septiembre 1-4 de 1980.

Por esta razón se intenta, en los párrafos siguientes, si bien en forma sin duda esquemática e incompleta, analizar algunos de los aspectos específicos de esas experiencias que muestran la enorme complejidad, riqueza y heterogeneidad que las caracteriza, dejando en evidencia que las enseñanzas que puedan extraerse de ellas son sin duda más ricas y valiosas que las que se desprenden de la versión 'vulgar' ampliamente difundida en la región.

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

b) Descripción esquemática general

Entre los cuatro países considerados, es útil distinguir los casos de Hong Kong y Singapur de los de Corea y Taiwán. Los primeros son ciudades-Estado con una superficie de 1.000 km², un ingreso por habitante superior a los 2.000 dólares, prácticamente sin agricultura (2% del producto bruto), y con un sector de servicios, comercio y finanzas particularmente acentuado. La población en Hong Kong es de 4,5 millones y de 2,3 millones en Singapur. Su carácter de centros de comercialización internacional, característica histórica de esas ciudades-Estado, queda en evidencia al considerar la relación entre el comercio internacional y el producto, que alcanzan 183% y 252% en Hong Kong y Singapur, respectivamente. Estas ciudades-Estado, con una densidad superior a los 2.000 habitantes por km², carentes de agricultura, no deberían ser analizadas con los mismos patrones con que se estudian los otros dos países del sudeste asiático, Corea y Taiwán, que ofrecen características aproximadas al resto del mundo en desarrollo. Aun con dimensiones geográficas reducidas, 99.000 km² Corea y 36.000 km² Taiwán, con poblaciones de 36 y 16 millones, respectivamente, y con un producto geográfico que en 1976 se aproximaba a los 1.000 dólares por habitante (670 dólares en Corea y 1.070 dólares en Taiwán), la proporción del producto generado en el sector agrícola de esos países era superior, por ejemplo, al observado en los casos de México y Brasil; en Corea 27%; en Taiwán 12%; en Brasil 8%; en México 10%. Las comparaciones con México y Brasil se deben al hecho de que estudios recientes de la OCDE incluyen a esos dos países como los únicos representantes latinoamericanos en el grupo sui generis de los NIC.

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

En términos del ingreso por habitante se observa, en los cuatro países, un incremento significativo que ha permitido una disminución de su distancia relativa respecto de los Estados Unidos, si se toma a este país como referencia.

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

En términos de la producción industrial, y considerando exclusivamente las economías de mercado, se observa que en 1963 la producción industrial de aquellos cuatro países representaba 0,35% de la producción industrial de las economías de mercado, y se elevó en 1976 a 1,35%. Durante el mismo período, la participación del Brasil y México se eleva a 2,6% en 1963 y a 3,9% en 1976.³¹ Lo interesante de este crecimiento industrial es la circunstancia de estar acompañado de una impresionante expansión de las exportaciones industriales que se refleja en el hecho de que la participación de la exportación de manufacturas de esos cuatro países respecto al total mundial³² representaba en 1963 1,35% para alcanzar en 1976 4,0%. En el mismo período, la participación de las exportaciones industriales del Brasil y México se incrementa desde 0,22% en 1963 a 0,92% en 1976.

³¹ OECD, *The Impact of Newly Industrialized Countries*, 1979.

³² *Ibidem*.

c) Estrategias de industrialización y de exportación

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

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

En el caso de Corea, el producto del sector industrial representaba en 1954 un 5% del producto nacional (véase el cuadro V.14). En un lapso de 24 años, la participación del sector industrial se eleva, en 1978, a 32%, mientras que la del sector primario se reduce de 50% a 19%.

En Taiwán en 1952 el sector industrial representaba 10% del producto, proporción que se eleva en 1979 al impresionante nivel de 42%, mientras la producción primaria se reduce de 37% en 1952 a 11% en 1979 (véase el cuadro V.15).

Cuadro V.14
COREA: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA
(En porcentajes)

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

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

Cuadro V.15
TAIWÁN: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA
(En porcentajes)

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

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

En la ciudad-Estado de Singapur, prácticamente carente de agricultura, el sector industrial representaba en 1960 un 13% del producto y se eleva en 1979 a 24%. Esta transformación se nutría parcialmente de una disminución relativa del sector primario: 5% en 1960 a 2% en 1979 y, en mayor medida, de la disminución relativa del sector servicios que en 1960 representaba un 79% del producto el que se redujo en 1979 a un 70%. El peso relativo del sector servicios refleja la especificidad de este centro de distribución comercial, similar a Hong Kong, lo que exige un tratamiento analítico diferente del que se aplica al resto de los países en desarrollo (véase el cuadro V.16).

Cuadro V.16
SINGAPUR: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA
(En porcentajes)

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

Fuente: Wong Kum-Poh, *The Financing of Trade and Development in the ADCS: The Experience of Singapore*, University of Singapore, 1980, p. 6.

Se observa entonces que el notable dinamismo que experimentan las economías de estos países en la posguerra es inseparable de la explosiva industrialización reflejada en las cifras anteriores, con lo cual adquiere particular importancia profundizar en la especificidad de esta industrialización. Un rasgo central de este proceso está dado por la concentración en la exportación de bienes de consumo con un contenido elevado de importaciones y un uso relativamente intensivo de mano de obra. En el caso de Corea, donde se alcanza tal vez el grado más avanzado de industrialización se observa, al comparar las exportaciones y las importaciones industriales, que en el rubro de bienes de consumo se genera un superávit comercial significativo, que en 1978 alcanza casi 6.000 millones de dólares, lo que no logra, sin embargo, compensar ni siquiera la importación de bienes intermedios, incluidos combustibles, generándose un déficit adicional de 2.400 millones de dólares en el sector de bienes de capital (véase el cuadro V.17).

Cuadro V.17
COREA: EXPORTACIONES NETAS POR USO
(Miles de dólares)

Concepto	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bienes de capital	-545 610	-727 097	-1 152 465	-1 165 385	-701 690	-1 262 903	-2 412 348
Bienes intermedios	-1 059 929	-1 651 585	-3 005 114	-3 425 210	-3 931 559	-4 491 754	-5 770 009
Bienes de consumo	699 342	1 339 795	1 761 930	2 376 891	3 506 336	4 657 036	5 691 961
Total	-897 914	-1 015 252	-2 391 478	-2 193 418	1 058 523	-764 081	-2 249 814

Fuente: *An Analysis of Structural Dependence between the Republic of Korea and Japan: Toward a More Optimal Division of Labor*, Toshio Watanabe, University of Tsu Kuba, Japón, 1980, p. 11.

Es importante destacar, sin embargo, que esta estrategia de exportación con contenido elevado de importación, unida al crecimiento del mercado interno con los consiguientes requerimientos de importación, explica el hecho de que la balanza comercial de Corea presente sistemáticamente un déficit desde 1960 hasta 1979. Es oportuno señalar que entre 1960 y 1973, la expansión de la demanda interna contribuyó con un 73% al crecimiento global en el sector industrial.³³ Este déficit estructural de la balanza comercial sugiere la importancia del financiamiento externo, particularmente en el decenio de los sesenta, tema al que se hará referencia más adelante.

Al comparar la importancia relativa del déficit con el volumen de exportaciones, se verifica una mejoría significativa, ya que mientras en el decenio de los sesenta el déficit tenía un orden de magnitud comparable a la exportación de bienes y servicios, a partir de 1972 esa proporción se reduce a 40% para alcanzar en el período 1976-1978 un 6%.³⁴

La concentración en la exportación de bienes de consumo y el contenido elevado de importaciones es un hecho ampliamente conocido para el caso de este grupo de países asiáticos; sin embargo, lo que no se menciona con frecuencia es la particular vinculación entre este grupo de países y el Japón, país con el cual existe una relación claramente diferente de la que se ha establecido entre ese grupo de países exportadores y los Estados Unidos y Europa. En efecto, concentrando nuevamente la atención en el caso coreano, se constata que mientras sus exportaciones penetran exitosamente en los mercados de los Estados Unidos y Europa generando un superávit comercial favorable a los países exportadores, con el Japón presentan un déficit comercial significativo y, en el caso de Corea, creciente. En 1970 el déficit de Corea respecto a Japón era de 589 millones de dólares para alcanzar en 1978 el nivel de 3.412 millones de dólares, equivalente prácticamente al doble del déficit comercial total de Corea en ese año. Ese déficit comercial con el Japón representaba un 6% del producto nacional bruto de Corea en ese año.³⁵

Al analizar la estructura de las relaciones comerciales entre ambos países, se observa que el Japón tiene una balanza comercial favorable en las ramas de maquinaria (22), equipo eléctrico y electrónica (23), equipo de transporte (24), metálicos básicos (19), productos químicos (14),

³³ Larry E. Westphal, *The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development*, World Development 6, 1978, cuadro 12, p. 366.

³⁴ Véase Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea 1960-1978*, Korea University, 1980, p. 6.

³⁵ Toshio Watanabe, *An Analysis of Structural Dependence between the Republic of Korea and Japan*, University of Tsu Kuba, Japón, 1980, p. 7. Pacific Trade and Development Conference, septiembre 1-4, 1980. Seúl, Corea.

mientras que la balanza comercial resulta favorable a Corea en las ramas de textiles (9), alimentos (5), hilados (8). Los productos textiles juntamente con los hilados representan 57% de las exportaciones de Corea a Japón.

Aun al interior de las relaciones comerciales en este sector, se verifica una clara especialización, ya que Corea exporta principalmente prendas de vestir, productos de seda e hilados de algodón, importando los productos intensivos en capital y tecnología tales como fibras y prendas sintéticas.³⁶

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

En el caso de este sector, la especialización refleja el hecho de que las empresas coreanas del mismo se desarrollaron a iniciativa de empresas japonesas o americanas que buscaban a través de la fórmula de la subcontratación, aprovechar las ventajas comparativas del costo de la mano de obra. Esto se refleja en los elevados coeficientes de exportación e importación que caracterizan dicha rama de Corea: el coeficiente de exportación pasa de 50% a 63% entre 1970 y 1977, mientras que el coeficiente de importación se mantiene prácticamente constante alrededor del 61% en el mismo período.³⁷ La gravitación de la presencia de firmas extranjeras en este sector constituye un caso atípico en la estructura industrial de Corea; en efecto, mientras se estima que en el conjunto de la industria manufacturera las empresas extranjeras contribuirían con el 15% del total de las exportaciones, en el caso del sector electrónico se estima que representan, incluyendo subsidiarias, 'joint-ventures' y subsidiarias de propiedad totalmente extranjera, un 54% de la producción y un 72% de las exportaciones provendrían de esas empresas foráneas.³⁸

³⁶ *Ibidem*, pp. 4-8.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *The Republic of Korea's Experience...*, op. cit., p. 362.

Hay indicios de que esta misma vinculación vertical existiría entre el Japón y el resto de los NIC asiáticos, aunque en el caso de los otros países los coeficientes de especialización horizontal serían más bajos.³⁹ Esta particular vinculación entre los NIC asiáticos y el Japón adquiere particular relevancia porque muestra que, desde el punto de vista del Japón, la pérdida relativa de mercado en los Estados Unidos y Europa que representarían las nuevas exportaciones de productos intensivos en mano de obra provenientes de esos países, se ve compensada por la exportación indirecta de bienes de capital y productos intermedios de origen japonés incorporados a las exportaciones de los otros países. El efecto multiplicador de las exportaciones de Corea sobre la economía japonesa ha sido cuantificado, confirmándose la apreciación de que el resultado neto es altamente favorable para Japón.⁴⁰ Esta situación tendería a modificarse en la medida en que esos países lograran avanzar en su estructura productiva hacia las ramas metalmecánica y química, en las cuales han dado pasos de cierta significación. Sin embargo, en las actuales circunstancias de la economía internacional, y en las previsibles a corto y a mediano plazo, parecería que por lo menos la velocidad de esa diversificación se estaría moderando.

d) Política selectiva de sustitución de importaciones

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

Como se verá más adelante, esta dimensión ‘institucional’ con diferencias de modalidad y de intensidad, está presente en las cuatro experiencias nacionales y pone en evidencia que existe un Estado ‘intervencionista’ en la más ortodoxa tradición japonesa.

³⁹ An Analysis of Structural Dependence..., op. cit.

⁴⁰ Ibídem.

En el caso de la política proteccionista de Corea, un primer elemento que debe tenerse presente es el hecho de que la información que proporciona el nivel de protección arancelaria es extremadamente precario, puesto que "las restricciones cuantitativas para la importación han sido mucho más importantes que las tarifas como medidas para proteger la sustitución de importaciones en Corea".⁴¹

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

Cuando en 1967 se aprobó el sistema de la lista negativa, aproximadamente el 60% de los 1.312 ítemes básicos de importaciones (SITC a cuatro dígitos) no estaban incluidos en la lista negativa y por consiguiente recibían aprobación automática; 118 ítemes eran de importación prohibida y 402 estaban sujetos a diversos tipos de restricción, tales como cuotas o requerimientos de recomendación del Ministerio de Industria y Comercio o de otros ministerios. Entre 1967 y 1978, o sea en el lapso de un decenio, los ítemes de importación prohibida fueron transferidos paulatinamente a la lista de importación restringida, manteniéndose aproximadamente constante la proporción del total de ítemes correspondientes a la aprobación automática. En 1977, la proporción de ítemes de aprobación automática había llegado a 52,7% desde 50,4% que representaba en 1967; posteriormente, hacia fines de 1978, la proporción de ítemes de aprobación automática se había elevado a 64,9% (véase el cuadro V.18). En términos generales, esto muestra que, al menos desde el punto de vista del número de ítem de importación permitida o restringida, no se habían observado modificaciones sustanciales en el decenio posterior a lo que se denominó 'el proceso de liberalización de importaciones'. En consecuencia, para disponer de una apreciación más rigurosa sobre el carácter del sistema de protección, sería preciso disponer de información que adicionara a los niveles de

⁴¹ *Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea*, Chong Hyun Nam, Korea Development Institute, 1980, p. 16. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

protección arancelaria los distintos controles de importación y la comparación de precios entre el mercado interno y el externo.

Cuadro V.18
COREA: RESTRICCIONES DE IMPORTACIÓN NO TARIFARIA

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

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

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

En el cuadro V.19 se observan los niveles de protección efectiva para 1978 y la comparación con los estimados para 1968. Las estimaciones de protección efectiva fueron obtenidas por los métodos de Balassa y Corden. Este cuadro pone en evidencia varias características interesantes del esquema de la política proteccionista de Corea: en primer lugar, el promedio ponderado para la tasa de protección nominal para el conjunto de la actividad industrial se elevó de 14% a 18% y la tasa de protección efectiva de 11% a 31% de acuerdo al método de Balassa y de 9% a 24% de acuerdo al método de Corden, para el período 1968-1978. Paralelamente el promedio ponderado de protección tarifaria disminuyó de 54% a 38% para el mismo período. Lo anterior sugiere la escasa relevancia que parece haber tenido la protección tarifaria en el caso de Corea.

Cuadro V.19
COREA: PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA
(Porcentajes)

Grupo industrial	Tarifa legal		Protección nominal		Protección efectiva para ventas domésticas			
					Balassa		Corden	
	1968	1978	1968	1978	1968	1978	1968	1978
I. Agricultura, forestación y pesca	36,5	26,7	17,0	55,2	18,5	77,1	17,9	73,4
IV. Minería y energía	12,2	6,3	8,9	-19,8	4,0	-25,7	3,5	-23,8
Producción primaria, Total	35,1	24,2	16,5	45,8	17,8	61,9	17,1	58,7
II. Alimentos procesados	61,5	41,1	2,9	39,8	-18,2	-29,4	-14,2	-16,0
III. Bebidas y tabaco	140,7	133,2	2,2	20,2	-19,3	28,0	-15,5	22,8
V. Materiales de construcción	32,2	29,5	3,9	-7,2	-11,5	-15,0	-8,8	-11,9
VI-A. Productos I - intermedios	36,6	23,2	2,8	-2,4	-25,5	-37,9	-18,8	-27,4
VI-B. Productos II - intermedios	58,7	34,7	21,0	1,3	26,1	7,9	17,4	5,3
VII. Bienes de consumo, no duraderos	92,3	49,3	11,7	14,9	-10,5	31,5	-8,0	21,9
VIII. Consumos duraderos	98,3	44,3	38,5	40,2	64,4	131,2	39,8	81,0
IX. Maquinaria	52,6	27,5	29,9	17,8	44,2	47,4	29,5	33,2
X. Equipo de transporte	62,4	57,0	54,9	30,9	163,5	135,4	83,2	73,8
Manufactura, Total	67,6	41,4	12,2	10,0	-1,4	5,3	-1,1	3,7
Industrias en general	54,3	37,7	14,0	17,8	10,5	30,6	9,0	24,1
Producción primaria más alimento procesado	40,7	28,5	13,6	44,2	13,8	55,5	13,0	50,0
Manufactura, excluyendo bebidas y tabaco	60,6	34,1	13,2	9,1	0,5	2,7	0,3	1,9
Manufactura, excluyendo bebidas, tabaco y alimento procesado	60,4	33,3	15,9	5,5	5,9	5,1	4,1	3,1
Industrias en general, excluyendo bebidas y tabaco	49,6	31,8	14,6	17,7	11,7	30,8	10,0	24,2

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

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

En tercer lugar, es interesante destacar el hecho de que en el caso de Corea, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, la protección tiene un marcado sesgo favorable al sector agrícola que se ha intensificado en el último decenio. En 1968, el nivel de protección nominal para el sector

agrícola era de 17% y para el sector manufacturero, de 12%; en cambio, en 1978, para el sector agrícola se elevaba al 55%, mientras que para el sector manufacturero era de 10%. Esto refleja al igual que en el caso de Japón la vigencia del criterio de autosuficiencia alimentaria en los rubros básicos de consumo interno.⁴²

En síntesis, en las palabras de Chong Hyum Nam:

"En el período 1968-1978, la liberalización de las importaciones parece haber sido lenta. A pesar de que para todas las industrias disminuyeron el promedio de las tasas legales arancelarias y el número de rubros de importación restringida, el nivel nominal de protección aumentó levemente durante dicho lapso."⁴³

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

En el caso de Taiwán, aunque los antecedentes disponibles son menos exhaustivos, también queda en evidencia que el proceso de liberalización de importaciones, aunque significativamente más acentuado que en el caso de Corea, se caracteriza por su gradualidad. En el cuadro V.20 se observa que entre 1953 y 1970, el porcentaje de los ítemes de importación controlada se mantiene prácticamente constante: en 1953, más del 36% pertenecía a esta categoría, y en 1976, el 41%. Es decir, durante el período en que se instrumenta la política de industrialización, el ingrediente de protección a la fabricación local está claramente presente:

⁴² Véase, Kiyoshi Kojima, *Japan and a New World Economic Order*, Croom Helm, Londres, 1977, pp. 136-140 y S. Okita, *Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects*, Foreign Affairs, vol. 57, N° 5, 1979.

⁴³ Véase *Trade and Industrial...*, op. cit., p. 35.

Cuadro V.20
TAIWÁN: CAMBIOS DE CLASIFICACIÓN EN VARIAS CATEGORÍAS DE MANUFACTURAS IMPORTADAS, 1953-1978

	Número de artículos									
	Permisible	Porcentaje	Controlados	Porcentaje	Prohibidos	Porcentaje	Otros	Porcentaje	Total	Porcentaje
1953	280	55,23	185	36,49	28	5,52	14	2,76	507	100,0
1956	252	48,10	241	45,99	25	4,77	6	1,14	524	100,0
1960	506	53,72	381	40,45	33	3,50	22	2,33	942	100,0
1966	493	52,34	395	41,93	36	3,81	18	1,91	942	100,0
1968	5 451	57,92	3 770	40,05	191	2,03	-	-	9 412	100,0
1970	5 612	57,08	4 030	40,99	190	1,93	-	-	9 832	100,0
1972	10 860	82,09	2 365	17,87	5	0,04	-	-	13 230	100,0
1974	12 645	97,71	293	2,26	4	0,03	-	-	12 942	100,0
1975	12 688	97,52	318	2,24	4	0,03	-	-	13 010	100,0
1976	12 846	97,16	362	2,74	13	0,10	-	-	13 221	100,0
1978	15 773	97,57	375	2,32	17	0,11	-	-	16 155	100,0

Fuente: Kuo-Shu Lang y Ching-ing Hore Liang, *Trade Strategy and the Exchange rate policies of Taiwan*, National Taiwan University y National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 40.

"El principio según el cual la disponibilidad interna de un producto justifica el control de las importaciones del mismo es parte importante del sistema de protección en Taiwán, así como en muchos otros países, en desarrollo".⁴⁴

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

e) El papel del Estado

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

"En Singapur, el gobierno desempeña un papel clave en el desarrollo económico. No solo identifica los sectores que presentan problemas, formula políticas adecuadas y otorga los incentivos necesarios de inversión, sino, asimismo, participa realmente en una amplia gama de actividades económicas... El sector público hace un aporte considerable a la formación de capital. Del total de la formación interna bruta de capital, le corresponden entre una cuarta y una tercera parte."⁴⁵

La presencia y la acción del Estado en el caso de Hong Kong reflejan la existencia de núcleos empresariales internos que tienen una componente histórica asociada al largo período durante el cual esa

⁴⁴ Kuo-Shu Liang. *Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan*, National Taiwan University. Ching-ing Huo Liang National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 14. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

⁴⁵ *The Financing of Trade and Development in the ADCS: The Experience of Singapore*, Wong Kum-Poh University of Singapore, Singapur, 1980, p. 9. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

ciudad-Estado ha desempeñado una función significativa en las relaciones de intermediación comercial internacional en Asia. A esta componente, decantada a lo largo de más de un siglo, se agrega el aporte en términos de capacidad empresarial y mano de obra calificada que Hong Kong recibe como consecuencia de las transformaciones sociales que experimenta China. Según Tzong Biau Lin y Yin-Ping Ho:

"La infraestructura: una herencia de la historia. Los cien años de actividad portuaria de Hong Kong dotaron a la ciudad de una amplia infraestructura física y comercial: instalaciones portuarias y de almacenamiento, valiosas vinculaciones comerciales, amplia experiencia en comercialización. Todo ello, junto con sus eficientes sistemas bancarios, de seguros y de transporte marítimo, han creado una estructura económica sumamente apta para el desarrollo de un comercio de exportación de las manufacturas livianas que constituyen el elemento fundamental de su actual crecimiento. Es de toda justicia decir que el industrialismo exportador de Hong Kong fue estimulado en primer lugar por una gran afluencia de mano de obra, de capital y de empresarios provenientes de la China a fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta. Durante dicho período llegó un grupo de industriales de Shanghai, cuyo capital y capacidad empresarial produjeron inmediatamente una expansión de la industria textil, la que estuvo a la vanguardia de la primera etapa de la industrialización de Hong Kong en la posguerra. Por otra parte, la gran afluencia de inmigrantes de China —en su mayor parte jóvenes, industriales y diestros— proporcionó un número prácticamente ilimitado de trabajadores, en relación al nivel de actividades económicas entonces existentes. A diferencia de la mayor parte de las economías que muestran un excedente de mano de obra, Hong Kong cuenta con una fuerza laboral que no proviene, como suele suceder, del sector agrícola, sino de la inmigración.⁴⁶

Los antecedentes expuestos indican que la exitosa industrialización de estas dos ciudades-Estado, Hong Kong y Singapur, trascienden en mucho lo que serían los milagrosos resultados obtenidos por la aplicación del *laissez-faire* y confirman la idea de que para comprender estos procesos es preciso ponderar adecuadamente la responsabilidad que en ellos

⁴⁶ Tzong-Biau Lin y Yin-Ping Ho, *Export Oriented Growth and Industrial Diversification in Hong Kong*. The Chinese University of Hong Kong, 1980, p. 11. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

adquieren grupos endógenos en una organización social gestada en determinadas condiciones históricas, y de cuyas características no debería hacerse abstracción.

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

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

En el párrafo anterior se destacó cuán lejos estuvo la política proteccionista aplicada por Corea de la imagen que de esta se ha venido proyectando recientemente en América Latina.

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

El segundo plan, 1967-1971, se propuso como objetivos centrales favorecer la articulación interna de la estructura industrial y estimular las exportaciones industriales.

El tercer plan, 1972-1976, tenía como objetivos centrales el desarrollo de la industria mecánica y la industria pesada, además del de mejorar la balanza de pagos.⁴⁷

Para ilustrar el carácter eminentemente selectivo de la estrategia industrial, así como la gravitación de las decisiones internas en la definición del papel que han desempeñado los agentes externos en la industrialización de Corea, es útil referirse a los criterios que establecen las normas de la presencia de la inversión extranjera. A continuación se señalan las definiciones sectoriales fijadas por el Foreign Capital Inducement Act para regular la presencia de la inversión extranjera (véase el cuadro V.21).

Además del carácter de selectividad sectorial, la inversión directa ha desempeñado una función bastante marginal si se la compara con el endeudamiento externo y, dentro de este último, ha predominado el endeudamiento a largo plazo, lo cual confirma la apreciación de que se está frente a una estrategia de desarrollo industrial impulsada por agentes internos. Con excepción del bienio 1972-1973, donde la inversión directa alcanzó a representar el 12,3% de los créditos a largo plazo, en el resto del período 1968-1978 su participación fue inferior al 10%, disminuyendo en 1976-1978 a un 3,3% (véase el cuadro V.22).

Aun cuando se carece de una información sistemática respecto a la gravitación relativa de las empresas extranjeras en el sector industrial de estos países, las indicaciones referentes a su participación en las exportaciones industriales sugieren que, con excepción del caso de Singapur, se estaría frente a una presencia relativa menos acentuada que en América Latina. Si se considera que en los países del sudeste asiático hubo una política definida y precisa, como la antes ilustrada para el caso de Corea, de aprovechar preferentemente las potencialidades exportadoras de las empresas extranjeras y de cautelar en alguna medida el mercado interno para los grupos nacionales, debe concluirse que la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial total tendería a ser inferior a su participación en las exportaciones. En América Latina, en cambio, la participación de las empresas extranjeras en las exportaciones podría constituir una aproximación adecuada para medir su gravitación en la producción industrial total.

⁴⁷ *The Republic of Korea's Experience...*, op. cit.; *Trade and Industrial Policies...*, op. cit.; Hoail Lee, *Industrial Redeployment in Korea*, septiembre de 1979; *Pattern of Growth and Changes in Industrial Structure of Korea, 1953-1973*, Hak Chung Choo Working Paper 7506, Korea Development Institute, 1975.

Cuadro V.21
REGULACIÓN SECTORIAL DE LA PRESENCIA DE LA INSERCIÓN EXTRANJERA

1. Ámbito positivo	2. Campos restringidos
A. Industrias de exportación	A. Legales, de interés público
Industrias que se requiere exporten su producción total, a menos que el gobierno autorice lo contrario:	Legalmente prohibidos:
a) Manufactura de alimentos (preparación, preservación, carne, etc.)	a) Cigarros
b) Imprenta y publicidad	b) Procesamiento
c) Minería y extracción (molinos e industrias relativas)	c) Abastecimiento de agua
d) Resinas sintéticas (materiales plásticos, películas plásticas, etc.)	d) Compañías establecidas con el fondo japonés de repatriación
e) Productos de vidrio (botellas de licor, perlas de imitación, etc.)	Legalmente restringidos:
f) Productos químicos (colorantes e intermedios, pigmentos de óxido de zinc, etc.)	a) Minería
g) Productos de piel	b) Aviación
h) Productos de caucho (llantas de bicicleta, cinturones de tipo V, etc.)	c) Pesca y procesamiento
i) Fertilizantes químicos (urea, fertilizantes compuestos)	d) Transporte marítimo
j) Productos metálicos (cerraduras para puertas, electroplancha y dorado)	Prohibidos dentro de la política industrial:
k) Maquinaria (calentadores, pernos, remaches, etc.)	a) Plantas generadoras y distribución
l) Artículos fotográficos y de óptica (lentes ópticos, anteojos y binoculares)	b) Ferrocarriles
m) Equipo para transporte (partes para bicicleta, ejes y transmisiones, etc.)	c) Abastecimiento de gas
n) Artículos eléctricos y electrónicos (radio, televisión, video, audio, etc.)	d) Pesca costera
o) Muebles	Prohibidos a fin de proteger a empresas domésticas:
p) Otros (pianos, órganos, etc.)	a) Pelucas y pestañas
q) Turismo	b) Madera laminada
B. Industrias de sustitución de importaciones	B. Otros
Industrias que buscan sustituir importaciones y eventualmente exportar:	Productos textiles:
a) Fibras hechas a mano (fibras de viscosa y rayón)	a) Telas de seda y acabado tsumugi
b) Productos de papel y papel (pulpa química)	b) Telas no tejidas
c) Productos químicos (glicoletileno, papel para película y sensitivo)	c) Kimonos y acabados
d) Metales básicos (moldes de acero, de hierro, etc.)	d) Telas especiales y acabados
e) Productos metálicos (tambores, electroplanchas especiales, etc.)	e) Colorantes y acabados
f) Maquinaria (turbinas para agua, motores para gasolina, etc.)	Productos metálicos:
g) Electricidad y electrónica (generadores de electricidad, motores eléctricos, etc.)	a) Implementos para granja
h) Transporte (motores marinos, astilleros de acero, etc.)	Hierro y acero
	Hierro y acero primario
	Químicos
	Petroquímicos básicos
	Refinación
	Aceite básico
	a) Motores para automóviles
	b) Partes para motores
	c) Sistema de frenos
	d) Sistema de embrague
	e) Artículos eléctricos
	Transporte y almacenamiento
	Bodegas

Cuadro V.22
MOVIMIENTOS A LARGO PLAZO
(Millones de dólares)

	1960-1963		1972-1973		1974-1975		1976-1978	
	Crédito	Débito	Crédito	Débito	Crédito	Débito	Crédito	Débito
Capital neto a largo plazo	101,6	66,3	1 171,4		2 124,7		4 853,3	
Préstamos públicos y comerciales	68,6	2,7	1 363,8	463,8	2 234,6	622,5	6 630,4	1 935,8
Inversiones directas	5,4	5,1	221,1	10,9	185,7	28,1	290,4	82,5
Crédito comercial	31,0	29,3	214,6	11,8	645,0	349,4	1 541,7	1 657,7
Inversiones de portafolio					19,0	0,6	186,2	2,1
Otros ^a	0,9	1,2	12,1	51,5	80,0	39,6	230,8	353,2
Total	105,9	4,3	1 812,6	641,2	3 164,3	1 039,6	8 879,5	4 029,2
	%	%	%	%	%	%	%	%
	100,0	4,3	100,0	35,4	100,0	33,0	100,0	45,5

Fuente: Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea, 1960-1978*, Korea University, 1980, p. 6.

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

Si se tiene presente estas consideraciones y la información que se desprende del cuadro V.23, podría concluirse que la importancia relativa de las empresas nacionales en la producción industrial de Corea, Taiwán y Hong Kong sería notoriamente mayor que en los países semi-industrializados de América Latina. Esta apreciación, que difiere de la imagen ‘vulgar’ divulgada en América Latina, estaría señalando tal vez una de las especificidades de los modelos asiáticos que, por lo demás, reafirman la inspiración ‘japonesa’ de su estrategia industrial: la gravitación central y el liderazgo del sector industrial nacional y su vocación y competencia para definir opciones estratégicas de penetración en los mercados internacionales creando, con el esfuerzo interno, las ‘ventajas comparativas’ del futuro. Se estaría muy lejos entonces de aquel modelo donde los países se convierten en objetos pasivos de las fuerzas del mercado internacional, y además abdican de la creatividad interna y de las potencialidades de transformación que proporciona el sector industrial.

Cuadro V.23
PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO

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

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

La expresión más conocida de la acción pública del Estado coreano se refiere a la vasta y generosa batería de incentivos a la exportación, entre los cuales destacan: i) el acceso a un financiamiento subsidiado para la adquisición de insumos, la inversión fija y la exportación; ii) la exención de impuestos indirectos para los rubros intermedios y ventas al extranjero; iii) la exención de tarifas en importaciones directas, indirectas y en bienes de capital destinados a la exportación; iv) la reducción de los impuestos directos al ingreso generado por las actividades de exportación, en favor de una reserva creada a partir de ingresos imponibles para desarrollar mercados externos y compensar pérdidas de

exportación y esquemas de depreciación acelerada utilizada en actividades fijas de exportación; v) la autorización para importar bienes no permitidos, en la medida en que se vinculen a actividades de exportación, y vi) tarifas preferenciales en energía y transporte. En este conjunto de incentivos destacarían el financiamiento con tasas subsidiadas y el sistema tributario preferencial, como aquellos que tuvieron más relevancia en el crecimiento de las exportaciones. Estos dos instrumentos, además de su importancia para favorecer las exportaciones, constituirían una expresión nítida del carácter no neutral del Estado coreano y de su estrecha articulación con el sector empresarial industrial.

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

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

Paralelamente se observa que la tasa de retorno real sobre el sector manufacturero que habría sido de 9% en el período 1959-1961, se habría elevado a 17% entre 1962 y 1966, a 26% entre 1967 y 1971, y alrededor de 27% entre 1972 y 1976.⁴⁸

El incremento de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, unido a un incremento del salario real a una tasa anual de 8,7% entre 1963 y 1971, y 11,1% entre 1972 y 1978,⁴⁹ fueron posibles debido al rápido crecimiento de la productividad que acompañó este extraordinario ritmo de expansión 'liderado' por el sector industrial.

A pesar de este crecimiento significativo del salario real, la participación de los ingresos del trabajo incluidos los ingresos de las empresas pequeñas en el PNB muestra una disminución de un 85% en 1963, a 78% en 1975. Al mismo tiempo, la participación del ingreso empresarial en el producto crecía de 6,4% en 1963 a 10,9% en 1975.⁵⁰ Respecto a la vinculación entre la política de exportaciones y esta distribución regresiva del ingreso, Wontack Hong concluye que las explicaciones principales serían:

⁴⁸ Wontak Hong, *Trade, Industrial Growth and Income Distribution in Korea*, Seoul University, 1980, pp. 25-26. Pacific Trade and Development Conference, septiembre 1-4, 1980, Seúl, Corea.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 41.

⁵⁰ Cuadro V.23.

"En primer lugar, el hecho de que las actividades de exportación hayan gozado de grandes subsidios implica que debe haberse creado una renta considerable para aquellas personas con especiales talentos y capacidades empresariales para expandir las exportaciones. En segundo lugar, el que el gobierno haya restringido la asignación de subsidios a un número limitado de empresarios, a fin de aprovechar las economías de escala, implica concentración de la riqueza; y el sistema tributario preferencial destinado a incentivar a los empresarios para que retengan y reinviertan sus utilidades, junto con el monto despreciable de los impuestos de herencia percibidos, significan una perpetuación de dicha concentración de la riqueza. Dado que en los años setenta se destinó aproximadamente un 25% del gasto total del gobierno a la administración general, un 30% a la defensa, un 25% a actividades de inversión para el crecimiento económico, y el resto a gastos de desarrollo social (principalmente para la educación primaria), puede decirse que no ha sido nunca propósito del gobierno coreano mejorar la distribución del ingreso ni aumentar las actividades de bienestar público sobre la base de un mecanismo de impuestos y gastos fiscales. Es decir, si factores económicos, tales como la creciente proporción de ingresos por concepto de utilidades, han acentuado el deterioro de la distribución del ingreso en los años setenta, el sistema de impuestos y gastos del gobierno nunca ha iniciado nuevos esfuerzos para invertir dicha tendencia".⁵¹

También en los casos de Taiwán y Hong Kong, para los que se dispone de información, se verifica un incremento del salario real, no obstante la débil actividad sindical. En el caso de Hong Kong, el gobierno no establece regulaciones respecto a salario mínimo, y la actividad sindical sería extremadamente precaria.⁵²

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

"Cuando el gobierno ha intervenido en los mercados laborales, generalmente lo ha hecho en contra de la fuerza de trabajo organizada, por lo cual esta última no constituye un poderoso grupo de intereses".⁵³

⁵¹ *Trade, Industrial Growth...*, op. cit., p. 9.

⁵² *Export Oriented Growth*, op. cit., p. 3.

⁵³ *The Republic of Korea's Experience*, op. cit., p. 375.

En Taiwán, el costo unitario de trabajo se habría mantenido constante, inclusive declinado en el decenio de los años sesenta, para comenzar a crecer en el decenio siguiente.⁵⁴

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

f) Contexto internacional

En los párrafos anteriores se ha enfatizado un conjunto de factores internos que habrían desempeñado un papel determinante en la explicación del rápido crecimiento económico experimentado por esos países en la posguerra: la vocación industrializadora del Estado expresada a través de la subordinación de la esfera financiera al objetivo del crecimiento industrial; la definición de prioridades sectoriales y de políticas económicas integrales de apoyo a las ramas seleccionadas; la diáfana articulación con un sector empresarial dotado de voluntad y vocación industrializadora; la pasividad laboral y la fragilidad de las organizaciones sindicales que se explicarían tanto por factores político represivos como por la elevada densidad de población con baja productividad en las condiciones iniciales; el diseño y la utilización lúcida de una política masiva de capacitación de mano de obra. En los casos de las ciudades-Estado de Hong Kong y Singapur, esta vocación

⁵⁴ *Trade Strategy and the Exchange Rate...*, op. cit., p. 41.

industrializadora se complementaba con la tradicional competencia y experiencia empresarial en el ámbito comercial y financiero.

Estos factores internos se vieron reforzados y estimulados por un cierto contexto internacional, en tanto las consideraciones económicas como las geopolíticas actuaban en el sentido de reforzar decididamente el crecimiento industrial orientado hacia los mercados internacionales.

En el ámbito económico se ha visto en un trabajo citado⁵⁵ cómo el rápido crecimiento que fue un rasgo característico del período de la posguerra favorecía un crecimiento acelerado de la productividad, una intensificación del comercio internacional y, por consiguiente, de la competencia entre países desarrollados, lo que a su vez se proyectaba sobre la internacionalización de la producción industrial, con un progresivo encarecimiento relativo de la mano de obra que estimulaba la búsqueda de elementos que neutralizaran esta tendencia, y entre los cuales estaban precisamente la construcción de plataformas de exportación en países de mano de obra barata ‘disciplinada’. Este factor de ‘demanda’ encontraba entonces respuesta funcional en los factores internos de los NIC asiáticos donde, además, el empuje endógeno encontraba un campo propicio en los mercados de los países desarrollados y principalmente de los Estados Unidos y Europa. Es un período durante el cual se liberaliza el comercio, principalmente en el ámbito arancelario, y donde al GATT en los hechos no le preocupan mayormente las políticas de subsidio a la exportación aplicada en los países en desarrollo, como así tampoco las medidas de protección en sectores específicos. La intensificación de la competencia entre países desarrollados, el encarecimiento de la mano de obra en esos países y la generación de las modalidades de comercialización a través de grandes cadenas de supermercados, encuentran en la vocación industrializadora y exportadora de los países asiáticos y en su concentración en los bienes de consumo, una respuesta estrictamente funcional. Al mismo tiempo, la profunda transformación industrial que experimenta el Japón y que le permite modificar drásticamente su estructura industrial y de exportaciones, desplazándose desde los productos intensivos en mano de obra hacia los productos intensivos en tecnología y capital, encuentra en la expansión de los países asiáticos un expediente que le permite compensar la pérdida de su competitividad en productos intensivos en mano de obra con la canalización hacia aquellos países de los bienes de capital requeridos por su crecimiento industrial interno y exportaciones.

A las consideraciones de carácter económico que estaban presentes para el conjunto de los países en desarrollo se unían, en el caso de los

⁵⁵ F. Fajnzylber, *The Industrial Dynamic*, op. cit.

países asiáticos, las de carácter geopolítico. En efecto, por razones geográficas e históricas conocidas, ese conjunto de países desempeña, en la posguerra, una función relevante en la confrontación ideológica-militar, 'Este-Oeste'. Además de los aspectos estrictamente logísticos vinculados a la existencia de bases militares, el refuerzo económico y militar de esos países se constituía en un objetivo esencial. En la confrontación con China, Taiwán y Hong Kong, y en menor medida Singapur, desempeñaban una función decisiva; y en el caso de la República de Corea, el enfrentamiento latente con Corea del Norte y el conflicto de Vietnam.

Tanto en los casos de Taiwán como de Corea, la ayuda económica proporcionada durante el decenio de los años sesenta desempeñó una función importante al otorgar solvencia en la fase crítica de gestación de estos modelos de industrialización. Como ya se señaló antes, el déficit comercial en los años cincuenta y primeros años de la década siguiente alcanza una magnitud considerable, y es en ese preciso momento cuando la ayuda de los Estados Unidos desempeña una función decisiva:

"Taiwán fue beneficiario de un fuerte programa de ayuda. Se le asignó un total de 1.444 millones durante el período comprendido entre 1951 y 1965, lo que equivale anualmente a diez dólares por habitante. Dicha asistencia cumplió un importante papel en la tarea de controlar la inflación a comienzos de los años cincuenta. Además, si no hubiese sido por la asistencia estadounidense, el déficit comercial de Taiwán habría sido, hasta los inicios de los años sesenta, un factor capaz de limitar seriamente su desarrollo económico. La asistencia estadounidense superó este estrangulamiento aumentando los recursos en divisas y prestando apoyo a la importación de insumos indispensables, que sirvieron de complemento a la fuerza de trabajo interna y otros componentes de la inversión. Hasta 1951, la proporción que correspondió a las importaciones de asistencia estadounidense dentro del total de importaciones se mantuvo sobre el 30%, aunque más adelante esta disminuyó con rapidez".⁵⁶

⁵⁶ *Ibidem*, p. 3.

En cuanto a Corea, se observa una situación semejante:

"La relación entre Corea y los Estados Unidos evidentemente aumentó los ingresos de divisas del primer país, debido a los gastos propios de la permanencia de fuerzas estadounidenses en Corea, y, durante la guerra de Vietnam, a las adquisiciones hechas por los Estados Unidos en el extranjero. Como se ve en el cuadro V.19, bajo el encabezamiento 'ingresos por concepto de transacciones de gobierno' los gastos relacionados con actividades militares (la suma de ambos componentes que allí figuran) constituyeron en el pasado una considerable fracción de los ingresos de divisas de Corea."⁵⁷

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

"El más evidente es el alto nivel de asistencia extranjera durante los años cincuenta y comienzos de los sesenta, que contribuyó a crear la infraestructura del crecimiento que se daría después".⁵⁸

En la versión de otro analista de la situación de la balanza de pagos en Corea:

"Desde comienzos de los años cincuenta, después de la guerra de Corea, hasta mediados de los años sesenta, el déficit en cuenta comercial, que incluye partidas invisibles, fue cubierto en general mediante asistencia extranjera y donaciones. Durante dicho período fue muy escasa la afluencia de capital, tanto de corto como de largo plazo".⁵⁹

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

"Una de las razones por las cuales los Estados Unidos no intentaron aplicar mayor presión sobre Hong Kong durante los años sesenta en lo que se refiere a los límites en materia de textiles fue que los estadounidenses necesitaban

⁵⁷ *The Republic of Korea's Experience*, op. cit., p. 361.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 375.

⁵⁹ Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea, 1960-1978*, Korea University, 1980, p. 3. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

el puesto de inteligencia que se utilizaba para vigilar la República Popular China.”⁶⁰

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

A título de ilustración para el caso del calzado:

“En 1976 los coreanos exportaron a los Estados Unidos 44 millones de pares de zapatos no hechos de hule, y en enero de 1977 afirmaron que su capacidad total de exportación para el año era de 60 millones de pares. Los Estados Unidos intentaron rebajar el total conseguido por Corea en 1976 y de hecho redujeron el nivel de la cuota coreana a 33 millones de pares para el año que finalizaba en junio de 1978. Sin embargo, utilizando las diversas cláusulas de flexibilidad, los coreanos lograron exportar 58 millones de pares de zapatos durante 1977”.⁶¹

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

“En cuanto a los textiles, vestuario y calzado, la forma clásica de burlar la cuota ha sido el trasbordo. Por ejemplo, comprar papeles falsos en Hong Kong cuesta apenas una tercera parte de lo que significa adquirir cuotas legítimas. Los bienes pueden transportarse entonces masivamente a Indonesia o Sri Lanka, que son puertos que carecen de cuotas, y pueden etiquetarse nuevamente antes de enviarlos a los Estados Unidos. El trasbordo se hizo también inmediatamente evidente tras la vigencia de las disposiciones

⁶⁰ D. Yoffie y R. Keohane, *Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries of the Pacific Basin*, Stanford University, Estados Unidos, 1980, p. 12. Pacific Trade and Development Conference, ya citado.

⁶¹ *Ibidem*, p. 15.

relativas al calzado. Las compañías taiwanesas enviaban partes del calzado a Hong Kong para ser armadas allí, lo que hizo que las exportaciones de calzado de Hong Kong aumentaran en 1978 un 22,5%".⁶²

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

"Al no contar ya con oportunidad de exportar textiles sintéticos en vez de algodón, debido a la negociación de los acuerdos de multifibras, Taiwán, Corea y Hong Kong suelen exportar partes de dichos textiles a países tales como Filipinas o incluso Japón, donde se termina el trabajo de confección, para luego enviar los productos a los Estados Unidos".⁶³

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

"En muchos casos, la burla de las disposiciones aduaneras fue incentivada o aprobada tácitamente por los Estados Unidos. En una etapa de la guerra del Vietnam, se aceptaban fácilmente envíos mayores que los permitidos, dado que la producción interna era inferior a la demanda. Por ello, el permitir que se burlaran determinadas disposiciones podría haber satisfecho algunas de las legítimas quejas del país sometido a restricciones, manteniendo al mismo tiempo la integridad del régimen proteccionista. Más aún, los Estados Unidos nunca han puesto en práctica un sistema eficaz de sanciones. El monto más alto pagado por un importador por transgredir ilegalmente una cuota alcanza a 10.000 dólares, suma de escasa importancia en comparación con la utilidad potencial".⁶⁴

La relevancia de este contexto internacional en la explicación del 'milagro asiático', ha quedado en evidencia, precisamente cuando en el decenio de los años setenta este contexto internacional se ha modificado. La recesión del mundo desarrollado se proyectó directamente sobre el ámbito del comercio internacional, no solo por el surgimiento de las

⁶² *Ibíd.*, p. 17.

⁶³ *Ibíd.*, p. 18.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 19.

tendencias proteccionistas en distintos países, sino también por el contenido de las negociaciones de comercio internacional en el seno del GATT. A partir de los primeros años del decenio de los años setenta, surge la preocupación por los subsidios a la exportación, las políticas de protección, los mecanismos de 'compra del sector público' como elemento de protección interna y, en términos más generales, la necesidad de que los denominados NIC, entre los cuales el papel protagónico lo desempeñaban los países asiáticos, procedieran a otorgar reciprocidad a los países desarrollados en las relaciones comerciales, lo cual afectaría principalmente a los subsidios a la exportación y a la protección del mercado interno. Durante estos años, los países desarrollados, a través de este 'nuevo proteccionismo', desarrollan como instrumentos principales los 'Voluntary Export Restraints' (VER), y los 'Orderly Marketing Agreements' (OMA), concebidos principalmente para evitar la cláusula de las naciones más favorecidas. Los VER alcanzaron tal grado de difusión que actualmente tienen una importancia comparable a las tarifas y restricciones cuantitativas.⁶⁵

De acuerdo al Fondo Monetario Internacional, los países desarrollados han establecido más de 30 medidas restrictivas contra Taiwán desde 1976; Corea ha sido afectada por más de 70 acciones de ese tipo desde el comienzo de los años setenta.⁶⁶ Este nuevo cuadro externo no podía dejar de afectar seriamente la situación económica en países donde la exportación representaba una proporción elevada. Este factor externo se veía reforzado por el incremento de la fuerza sindical y de sus correspondientes expresiones políticas en el interior de los países asiáticos, donde precisamente debido al rápido crecimiento industrializador y al incremento de la calificación de la mano de obra y a su mayor escasez relativa, se producían transformaciones sociales que modificaban uno de los principales elementos internos que explicaban el modelo anterior.

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

Por lo tanto, la convergencia de las modificaciones que experimenta el marco económico y político internacional con las transformaciones

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 2.

⁶⁶ B. Nowzod, *The Rises of Protectionism*, FMI, 1978, p. 108. Citado en *Ibíd.*, p. 24.

sociales internas gestadas precisamente por el crecimiento económico previo, explican las dificultades económicas y políticas que enfrentan estos países, y particularmente Corea, que es el que más había avanzado en la diversificación de la estructura industrial. El gobierno actual ha emprendido precisamente en el sector metalmecánico un proceso de reestructuración industrial destinado a favorecer fusiones de firmas y evitar la sobreinversión en el sector. Las cuatro empresas que actuaban en el sector de equipo eléctrico pesado están siendo reagrupadas bajo una de ellas; otro de los grupos líderes ha sido forzado a optar entre el sector de bienes de capital y el automotriz, habiéndose decidido por el último. Sobre el sector automotriz también ha repercutido drásticamente la caída de la demanda interna, y se estima que en materia de exportaciones de vehículos, en 1980 habrían caído en un 70%.

El mismo panorama se verifica en el sector de productos electrónicos donde las cuatro mayores empresas declararon pérdidas en la primera mitad de 1980. En este sector, cuyas exportaciones principales son televisores en blanco y negro, semiconductores y centrales telefónicas, y recientemente televisores en color, han convergido las restricciones de los mercados internacionales con la caída del mercado interno. Es interesante destacar el hecho de que por consideraciones referidas al estímulo del ahorro interno, hasta este año el Gobierno de Corea había prohibido la venta de televisores en color en el mercado interno, pero debido a las restricciones del mercado internacional, ha autorizado abrir el mercado interno a los fabricantes locales.⁶⁷

Esta limitación respecto al consumo interno de televisores en color producidos por las empresas nacionales, así como las consideraciones que la inspiran, confirman la vocación industrial del Estado y proporcionan un sugestivo contraste con aquellos países de América Latina donde, por predominar una vocación mercantil y de intermediación financiera, se sustituye la producción interna por la importación que proviene, en forma parcial, precisamente del sudeste asiático. Como se trata de un sector que, como el de la electrónica, constituye uno de los factores determinantes en la creación de las 'ventajas comparativas futuras', puede preverse que esta 'modernización vía importaciones' podría tener consecuencias no desdeñables para la inserción de esos países en el mercado internacional de la próxima década.

La preocupación por la situación económica de Corea, país cuyo crédito en el sistema financiero internacional era inmejorable, ha alcanzado las esferas del Banco Mundial, organismo cuyos informes hasta

⁶⁷ E. Lochica y J. Landaner, "South Korea has Serious Economic Ills, Confidential Study for World Bank Says" en *The Wall Street Journal*, 23 de diciembre de 1980.

ahora habían contribuido a erigir el modelo coreano en paradigma y cuyo aporte financiero a Corea, aunque reducido en magnitud, tenía relevancia por su función catalítica respecto a la banca privada, como ocurre respecto al resto de los países en desarrollo:

"La República de Corea se encuentra en serias dificultades económicas; ha disminuido el ritmo de exportaciones de años anteriores, y aún no se logra dar solución a la inflación y al desempleo, según afirman documentos confidenciales del Banco Mundial. Estos estudios, preparados para los funcionarios de préstamos del Banco, trazan de este país asiático, antes tan vigoroso, una visión más sombría que las aceptadas hasta entonces por sus funcionarios y los bancos estadounidenses. Los Estados Unidos tienen intereses vitales en la República de Corea, no solo debido a su ubicación estratégica en el nordeste de Asia, sino también debido a que ocupa el duodécimo lugar entre los países que tienen mayor intercambio comercial con los Estados Unidos ... Las políticas duras y arbitrarias del gobierno, combinadas con el contenido resentimiento de los sectores más bajos, no parecen favorecer especialmente el crecimiento económico; sin embargo, existe la pequeña posibilidad de que una política de reestructuración industrial amplia y ambiciosa, combinada con un mejoramiento del comercio internacional, hiciera posible que Corea superara sus dificultades económicas, evitándose así la posibilidad de una crisis política..."⁶⁸

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

g) Reflexiones finales

Las anteriores consideraciones sugieren lo precario que pueden ser los 'paradigmas' que se apoyan fundamentalmente en indicadores económicos, y hacen abstracción tanto de factores culturales, institucionales y sociales, como de la vinculación entre los factores endógenos y el marco internacional. Esto de ningún modo excluye o minimiza la importancia de las enseñanzas que pueden extraerse en el ámbito específico de la política económica y la estrategia industrial de los casos considerados, pero enfatiza la fragilidad 'científica' de aquellas

⁶⁸ *Ibidem.*

recomendaciones que proponen la transferencia mecánica entre países de experiencias, que, además, ni siquiera han sido interpretadas cuidadosamente. Más grave aún es el caso de aquellas recomendaciones que, además de hacer abstracción de las condiciones económicas y sociales del país receptor de estas experiencias, distorsionan las enseñanzas que se pueden extraer de las experiencias en las cuales se inspiran. En el caso de los países del sudeste asiático, constituye una omisión grave el no destacar suficientemente:

i) La existencia de un conjunto de factores endógenos que contribuyen a explicar las especificidades de esta industrialización aún ‘más tardía’ que la verificada en América Latina.

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

iii) La tradicional competencia de grupos nacionales en las actividades de comercialización y financiamiento internacional, particularmente en Hong Kong y Singapur.

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

v) La cuidadosa, selectiva y lúcida política de protección al ‘aprendizaje de la industria nacional’.

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

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

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

ix) El carácter políticamente autoritario de sus regímenes, en particular en Corea y Taiwán.

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

Capítulo VI

Conceptos esenciales en la obra de Fajnzylber (1977-1988)

Guía de lectura específica al capítulo

En este capítulo se presenta una selección de textos representativos del período 1977-1988. En la obra de Fajnzylber esta es una fase de producción de fundamental importancia, debido a que en estos 11 años de investigación logró diseñar una estructura de conceptos esenciales que, por un lado, le permitieron sintetizar y sistematizar los análisis previos sobre industrialización y, por el otro, dieron la continuidad necesaria para llegar a la propuesta sobre transformación productiva con equidad, cuya elaboración se analiza en el capítulo VII.

El plan de lectura para este capítulo VI es el que se muestra en el cuadro VI.1, al final de esta guía. Tal como se aprecia, el capítulo consta de tres secciones. En la primera se invita al lector a recorrer lo que fue la esencia de *La industrialización trunca de América Latina*, libro publicado en 1983 con el cual el autor cerró el ciclo de investigaciones dedicado al estudio de la industria de bienes de capital. Las secciones segunda y tercera han sido extraídas del documento *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*. La segunda sección da cuenta de la problemática regional, en términos de la apertura de la “caja negra” del progreso técnico, en tanto que la tercera aborda las características que configuran, a juicio del autor, el síndrome del “casillero vacío”, concepto

con el que describió el hecho estilizado de un patrón de crecimiento en ausencia de una distribución equitativa del ingreso.

Descrita de este modo la estructura del capítulo, para concluir esta guía resulta suficiente señalar sumariamente los aspectos relevantes que el lector encontrará en cada una de sus secciones.

En la primera sección se ha compilado el capítulo V y final de *La industrialización trunca de América Latina*, en el cual el autor reflexiona sobre las posibilidades de una “nueva industrialización” en la región.

En este libro plantea, en términos generales, que el proceso de industrialización latinoamericano se desarrolla en un contexto mundial caracterizado por las transformaciones que a comienzos de los años ochenta experimentaban las estructuras productivas de las economías capitalistas avanzadas, las de la órbita socialista y las economías emergentes del sudeste asiático, que junto con las economías de América Latina integran el bloque de países de “industrialización tardía”.

Un antecedente importante expuesto en este libro es el cuestionamiento de la visión neoliberal acerca de las insuficiencias del proceso de industrialización de la región, que llega a cuestionar incluso su existencia, visión que favorece los patrones tradicionales de inserción en el comercio mundial, centrados en el aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas basadas en los recursos naturales.

Incorporando, como antecedente previo al capítulo compilado, la disfuncionalidad existente entre el patrón de industrialización de la región y sus potencialidades y carencias, Fajnzylber refuta el análisis y el cuestionamiento neoliberales para luego entregar una propuesta orientada al desarrollo de un nuevo proceso industrial en América Latina, fundado en las siguientes ideas-fuerza:

- **Eficiencia y generación de capacidades internas** para iniciar un nuevo proceso de industrialización en América Latina, basado en el desarrollo del “núcleo endógeno”, el cual debe ser potenciado y reforzado mediante el crecimiento y la creatividad, requisitos esenciales para lograr el empleo productivo y la equidad.
- **Vínculo estructura productiva-nueva industrialización.** Respecto de esta idea-fuerza, Fajnzylber apunta a la sustitución de los liderazgos subsectoriales dentro de la industria, poniendo de relieve la reestructuración que requiere el sector automotor, lo cual implica, a diferencia de los países industrializados, cambios de importancia en el sector, en la industria en su conjunto y en el resto de las ramas de la estructura productiva. En tal sentido, el autor se refiere a la complejidad de dicha tarea, caracterizada por

diversas políticas de gran envergadura, como por ejemplo la de desarrollo de un sector de bienes de capital. Además de estas políticas, el vínculo entre estructura productiva y nueva industrialización requiere, a juicio de Fajnzylber, la consideración de las interacciones industria-agricultura e industria-energía. También en este vínculo el autor resalta el papel de la nueva industrialización en los países de tamaño reducido.

- **Planificación y mercado.** Con esta idea-fuerza, el autor pretende sentar bases respecto de la función que la estructura institucional desempeñaría en este proceso de nueva industrialización. Reconociendo que este es un tema amplio, Fajnzylber centra su análisis en dos aspectos: a) la relación entre planificación y mercado, y b) la relación entre la gran empresa y la pequeña y mediana empresa (PYME)
- **Alianzas sociales portadoras de la nueva industrialización.** Para el autor la heterogeneidad productiva de las economías latinoamericanas es un reflejo pálido de la diversidad y marcada especificidad de sus estructuras sociales y políticas. Este correlato entre heterogeneidad socio-política y estructura productiva explicaría la evidente precariedad en términos del liderazgo ejercido por el empresariado industrial nacional, en notorio contraste con el claro liderazgo que ejercen las burguesías industriales en las economías capitalistas avanzadas. Ante esta falta de conducción, el autor plantea, como argumento histórico, que las burocracias estatales asumieron gran parte de este liderazgo en el proceso original de industrialización en la región. En tal sentido, la superación de estas carencias del empresariado nacional puede ser lograda en un campo amplio de alianzas que incorpore al sector estatal como un agente de cooperación, así como la participación activa de los sectores laborales.

El capítulo prosigue con la segunda sección, referida al concepto de la “caja negra”, para lo cual se ha compilado el capítulo II del documento *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*.

En dicho capítulo, el lector encontrará tres elementos centrales que articulan este concepto y su problemática, que son los siguientes: i) el progreso técnico y la manufactura; ii) el progreso técnico y los alcances de la macroeconomía, y iii) las tendencias fundamentales de las transformaciones.

Respecto del vínculo progreso técnico-manufactura, Fajnzylber señala como punto de partida que los esfuerzos en materia de innovación y desarrollo tecnológico están concentrados mayoritariamente en la manufactura. Como ejemplo, el autor argumenta que la producción de estos

bienes en los países industrializados representa entre un 25% y un 33% del PIB, en tanto que el gasto en I&D asignado a su producción no es inferior al 90% de la I&D correspondiente al conjunto de la economía. Continuando con esta argumentación, Fajnzylber desentraña la heterogeneidad intrasectorial en términos de esfuerzo en I&D, señalando que ramas como la metalmecánica o la de productos químicos concentran más del 80% de este gasto,¹ pese a que su producción no representa más del 40% del total de la actividad económica en dichos países; sin embargo, son los bienes que registran el mayor crecimiento en el período de la posguerra y los que presentan el mayor dinamismo en términos de producción y comercio internacional.

Con estos ejemplos, el autor resalta el papel central que cumple la desagregación sectorial en el proceso de crecimiento económico global, el cual se asocia, en términos de la teoría macroeconómica, al crecimiento de la productividad total de factores, cuya expansión está, a su vez, significativamente determinada por el progreso tecnológico. En suma, en este capítulo el autor introduce el papel que cabe a la desagregación sectorial industrial en relación con el crecimiento económico, por cuanto hay ramas manufactureras que son portadoras de un mayor contenido tecnológico que otras.

Respecto del papel de los aspectos micro o sectoriales, el autor plantea una crítica al análisis macroeconómico tradicional del crecimiento económico, centrado en indicadores a corto plazo, y en la abstracción que hace de los micro-fundamentos. En relación con esta crítica, Fajnzylber aboga por la necesidad de superar esta insuficiencia metodológica vía la apertura de la “caja negra” del progreso técnico a través del estudio intrasectorial y de su contribución a la tasa de crecimiento.

Luego de analizar en detalle el vínculo progreso técnico-macroeconomía en función de los argumentos expuestos más arriba, el autor examina las tendencias relevantes en el proceso de transformación en torno al crecimiento y el progreso técnico.

Finalmente en la tercera sección se ha compilado el capítulo I de *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*. En este capítulo el autor devela los aspectos que configuran el síndrome del “casillero vacío”, análisis que pone en evidencia el hecho de que la gran mayoría de los países de la región muestra patrones de crecimiento incompatibles con la obtención de mayores grados de equidad.

¹ La metalmecánica incorpora, a su vez, los rubros de bienes de capital, equipos de transporte y electrodomésticos.

El autor utiliza el clásico diagrama de cuatro casilleros, en el que cruza dos ejes: uno corresponde al crecimiento económico medio de los países industrializados durante el período 1965-1984 (equivalente a 2,4% anual), y el otro a un indicador de equidad en la distribución del ingreso entre 1970 y 1984 (equivalente a un promedio de 0.4).² Se constata así lo siguiente: i) nueve países de América Latina registran tasas de crecimiento por debajo de la media y estándares de equidad regresivos; ii) otros ocho crecen por encima del promedio, pero su estándar distributivo es todavía más desigual que la media de los países industrializados; iii) solo en Argentina y Uruguay la razón de equidad supera el valor de 0,4, y iv) sin duda el hecho más sorprendente es que ninguna economía latinoamericana crece con equidad, vale decir, ninguna exhibe una tasa superior al 2,4% y supera simultáneamente un índice de equidad de 0.4. La constatación de esta cuarta regularidad empírica es precisamente lo que el autor llamó el síndrome del “casillero vacío”.

A partir de este hecho estilizado, Fajnzylber entrega un detallado análisis sobre las causas y características de este fenómeno, buscando elementos de juicio en los patrones comunes de la industrialización latinoamericana, en los rasgos diferenciales que caracterizan estos procesos de industrialización en las sociedades de la región y en la crisis industrial de los años ochenta.

Cuadro VI.1
CONCEPTOS ESENCIALES EN LA OBRA DE FAJNZYLBER: TEXTOS SELECCIONADOS
DEL PERÍODO 1977-1988

Sección	Obra u obras de las cuales se han seleccionado el o los textos	Publicado por	Partes, capítulos o acápites extraídos	Páginas del original
A. El concepto de industrialización trunca	1. La industrialización trunca de América Latina	Editorial Nueva Imagen, Centro de Economía Transnacional, México, D.F., 1983	Capítulo V Reflexiones para una nueva industrialización	341-416
B. La “caja negra”	1. Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”	CEPAL, Naciones Unidas, en <i>Cuadernos de la CEPAL</i> , N° 60, Santiago de Chile, 1990	Capítulo II La reestructuración industrial y tecnológica internacional: la caja negra del progreso técnico	37-54
C. La noción del “casillero vacío”	1. Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”	CEPAL, Naciones Unidas, en <i>Cuadernos de la CEPAL</i> , N° 60, Santiago de Chile, 1990	Capítulo I El casillero vacío	11-35

² Indicador medido como la razón entre el 40% de más bajos ingresos y el 10% de ingresos más altos.

A. El concepto de industrialización trunca

1. La industrialización trunca de América Latina³

a) Reflexiones para una nueva industrialización

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

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

³ Texto extraído de *La industrialización trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen, Centro de Economía Transnacional, México, D.F., 1983, capítulo V, pp. 341-416

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 este 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 exime tanto del carácter de "convocatoria" como de esbozo de "programa de gobierno". El grado de realismo o pertinencia que incorporan puede ser mejor juzgado, a nivel de los casos nacionales, en los que, eventualmente, podrían recuperarse algunas de estas reflexiones. En los países en que actualmente se instrumentan las concepciones neoliberales, la reflexión sobre "nueva industrialización" se inserta en el debate sobre el contenido de convocatorias alternativas. En aquellos países donde emergen nuevas fuerzas que 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 solo 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, alternativamente, se estaría asistiendo a la llamada convergencia de sistemas, respecto de la cual, los antecedentes disponibles mostrarían, a nuestro juicio, una escasa vigencia. Por consiguiente, se debe concluir que, para dar especificidad a una propuesta de industrialización, se requiere, en primer lugar, precisar el concepto de eficiencia que servirá de hilo conductor para el desarrollo del contenido de la misma. Por esta razón, el párrafo inicial de este capítulo se refiere a la acepción de eficiencia que se tiene en mente al formular las reflexiones posteriores. A continuación se aborda el tema de la estructura productiva a través de la cual podría adquirir materialidad esta concepción de eficiencia que se define previamente. Al desarrollar la reflexión respecto de la estructura productiva queda en evidencia la necesidad de vincular este aspecto al tema "institucional", de la relación entre la planificación y el mercado. Por esta razón, la tercera sección del capítulo se refiere a la vinculación entre las definiciones generales incorporadas en el esquema de planificación y la función que, en ese ámbito, desempeñaría el mercado, de tal modo que la reflexión respecto a la estructura productiva encuentre una expresión institucional concreta. Finalmente, se 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.

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

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

Desde la perspectiva de la alianza social que sustentaba la industrialización del capitalismo avanzado, la evolución industrial de la

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

En el caso de América Latina, el "pecado" de la ausencia de creatividad no se limita a la reproducción de los patrones de consumo, tema en el cual ha insistido recientemente Raúl Prebisch, sino en haber favorecido el trasplante trunco y distorsionado de la estructura productiva, realizado por apéndices marginales de las empresas que lideran la industria de los países avanzados, todo esto acompañado de una reproducción, frecuentemente simulada, de instancias y mecanismos institucionales de escasa vigencia real. La adopción del patrón de consumo originado preferentemente en los Estados Unidos es un "pecado" que América Latina comparte con diferencias de intensidad y énfasis, con Europa Occidental, Japón y los países socialistas, los NIC del sudeste asiático y las populosas y lejanas sociedades de la India y de China; se trata, en realidad, de un "pecado cósmico".

La instrumentación de los esquemas neoliberales en algunos países de América Latina, como se intentó mostrar en el capítulo III y se reafirma más adelante, aleja la realidad, más aún que en el modelo de industrialización 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 éxitos obtenidos por el Japón en el plano económico, haciendo en alguna medida abstracción de su contenido de síntesis político-cultural, constituiría, precisamente, una expresión de insuficiente creatividad. Lo propio se aplicaría, como se ha intentado mostrar en el capítulo II, a la fantasía de reproducir en América Latina los resultados económicos obtenidos en la década del 60 y principios de la del 70 por los NIC del sudeste asiático.

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

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

La creatividad puede entonces asociarse al establecimiento de fines sociales, a la profundización en la comprensión del hombre y de las relaciones sociales, así como del medio natural y de los procesos por medio de los cuales este 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.⁴

El objetivo de crecimiento, asociado al concepto de "eficiencia", se fundamenta, en primer lugar, dada la magnitud de las carencias sociales acumuladas en los países de América Latina, en la necesidad de contribuir a neutralizar las mismas. A esta fundamentación de carácter ético-político se asocia la convicción de que el crecimiento es requisito para el desarrollo de la creatividad. En la medida en que el aparato productivo se expande, es posible que se transforme y que se busquen soluciones propias, se incorporen nuevos productos, procesos, técnicas y nuevas formas de organización de la producción y el trabajo. Esto no quiere decir que todo crecimiento contribuya al desarrollo de la creatividad. Es más, en América Latina se han observado períodos importantes de crecimiento de diversos países de la región que no han tenido como característica el contribuir precisamente al desarrollo de la creatividad local. Se puede lograr crecimiento sin que se acompañe de creatividad, pero lo que se busca poner de relieve es que para el desarrollo de la creatividad es necesario el crecimiento. El crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente, para la creatividad. Si en América Latina se han visto períodos de crecimiento rápido sin el correlato de la creatividad es porque el contenido de ese crecimiento, los agentes que han ejercido el liderazgo, las vinculaciones entre esos agentes y el resto de la sociedad, eran tales que podía darse el crecimiento sin que se requiriese desencadenar el proceso creativo. Por otra parte, es preciso introducir la distinción entre instrucción y desarrollo técnico en áreas específicas, por un lado, y creatividad, por el otro. En efecto, pueden darse, y de hecho se dan en diversos países de la región y de otras regiones, expresiones de creatividad localizadas en áreas específicas en las cuales, por razones de diversa naturaleza, el país concentra una gran cantidad de recursos materiales y recursos humanos de excelencia, en tareas específicas, y en esas áreas se logra la innovación; sin embargo, lo que se sostiene, es que esas expresiones localizadas y aisladas de creatividad, en la medida en que no logran difundirse al resto de la sociedad, tienen el riesgo de agotarse, debido, precisamente, a la imposibilidad de interactuar con el resto de la sociedad.

⁴ C. Furtado, *Creatividade e dependencia na civilização industrial*, San Pablo, Paz e Terra, 1978.

Alcanzar niveles de excelencia en áreas muy localizadas —tal vez, ese camino esté abierto en el corto plazo a las economías semiindustrializadas— 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 solo 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.⁵ Surge entonces, con toda razón, la interrogante respecto a cuáles son las otras condiciones necesarias para lograr el desarrollo de la creatividad, ya que se ve que con el crecimiento no basta. Se parte de la base de que la creatividad es un proceso complejo en el que participa una amplia gama de agentes y motivaciones: plantas industriales, institutos de tecnología, institutos de ciencia básica, los organismos que preparan personal calificado de los distintos niveles y los ministerios y órganos centrales que definen políticas y normas, y que es en la interacción entre estos agentes y motivaciones que se da al proceso de creatividad. Debe concluirse, entonces, que entre los factores que pueden contribuir al desarrollo o a la frustración de esta actividad deberían desempeñar un papel importante, precisamente, el tipo de relaciones que se establece entre los distintos agentes de la actividad económica y entre los individuos que participan en cada una de esas actividades y el lugar de trabajo en cuestión. En consecuencia, la creatividad estaría también influida por la modalidad de las relaciones de trabajo en cada uno de estos organismos o entidades y por la naturaleza de las relaciones que se establezcan entre esas distintas actividades. Un modelo industrial en que el liderazgo lo ejercen filiales de empresas cuyos centros de gravedad están ubicados en otros países difícilmente desencadenará un proceso creativo interno, porque este no resulta funcional, en términos generales, a su estrategia de expansión a largo plazo. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco del desarrollo de la creatividad ni a nivel individual ni a nivel de las empresas productivas. Por consiguiente, además de la naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen dentro y entre ellos, es también importante como factor explicativo de la creatividad la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica. Tal vez no sea casualidad el hecho de que en países que precisamente carecen de recursos naturales, el desafío de desarrollar la creatividad haya alcanzado expresiones elevadas y también el hecho de que han sido períodos de conflicto bélico o las condiciones adversas generadas por procesos de

⁵ En algunos casos, están asociadas a los recursos naturales principales y, en otros, a subsectores industriales específicos (siderurgia, industria alimentaria, máquinas-herramientas, maquinaria para la industria textil, biomasa, energía nuclear). El Programa Regional en Desarrollo Científico y Tecnológico (CEPAL-BID) ha realizado un interesante relevamiento de los esfuerzos locales de innovación en áreas específicas. J. Katz, *Domestic Technology Generation in LDC: A Review of Research Findings*, CEPAL/BID, Buenos Aires, noviembre de 1980.

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 esta 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.⁶ 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 avanzados⁷ a la fórmula de la autogestión yugoslava, pasando por los mecanismos de emulación que se desarrollan actualmente en las economías socialistas y donde

⁶ Sobre el grado de descentralización en la planificación de los países socialistas, véanse, M. Lavigne, *Les économies socialistes*, París, Armand Colin; Y. Bernard, *La France vers le socialisme*, París, Flammarion, 1977; Ch. Pierre y L. Praire, *Plan et autogestion*, París, Flammarion, 1976; S. Kolm, *La transition socialiste*, París, Editions du Cerf, 1977; O. Lange, *On the Economic Theory of Socialism*, Mc Graw Hill, 1976; B. Csikos-Nagy, The Hungarian Price Reform, en *The New Hungarian Quarterly*, XX-76, 1979; R. Nyers y M. Tardos, Enterprise in Hungary before and after the Economic Reform, en *Acta Oeconomica*, 20-3, Budapest, 1978; J. Kornai, *Overcentralization in Light Industry*, Oxford University Press, 1959.

⁷ R.T. Pascale y A.G. Athos, *The Art of Japanese Management*, Nueva York, Simon and Schuster, 1981; W. Ouchi, *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*, Addison Wesley, 1981.

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 esta de bienes o servicios. En esta perspectiva, adquiere particular relevancia el tipo de vinculación que se desarrolla entre la planificación y el mercado, tema al que se hará referencia en la siguiente sección. Por su parte, la posibilidad de lograr un crecimiento creativo estará asociada, entre otros elementos, a la estructura productiva que sustenta este crecimiento, que constituye otro de los temas que se desarrollan a continuación.

Esta concepción de eficiencia, que pone de relieve el crecimiento y la creatividad, tiene un carácter macroeconómico, en la medida en que se preocupa por los efectos globales que genera la actividad industrial que se

analiza y no por los resultados que se obtengan a nivel de un rubro en particular. Es posible tener rubros "eficientes" en cuanto a la referencia internacional en un sector industrial globalmente estancado, que a su vez paraliza el crecimiento de la actividad económica en su conjunto; en este caso no podría hablarse, de acuerdo con esta definición, de una industria eficiente. La eficiencia tendría no solo 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 solo 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 períodos de rápido crecimiento sin creatividad, asociados, ya sea al *boom* del mercado internacional o a la explotación intensiva de un recurso natural escaso o a la explotación de una mano de obra dócil y abundante, o a un influjo circunstancial de recursos de capital externo, pero ninguna de estas fuentes, por sí solas, logra constituir un proceso de crecimiento autosostenido, en ausencia de la dimensión creativa. Esto no significa que la presencia de la creatividad termine con los procesos de crecimiento cíclico, pero sí garantiza la capacidad para transitar desde el patrón precedente, que se agota en el curso mismo de su desarrollo, al nuevo patrón que emerge del mismo. En cambio, en todos aquellos crecimientos espasmódicos asociados a algunos de los factores circunstanciales previamente señalados, una vez que se agota esa causa unidimensional y que explica esa onda de rápido crecimiento, la situación vuelve a su estado inicial y, en ausencia de algunos de estos factores circunstanciales cuya vigencia económica o política suele ser efímera, la perspectiva de crecimiento desaparece.

Esta concepción de eficiencia difiere entonces radicalmente de aquella que constituye el núcleo central del razonamiento de los modelos neoliberales que se aplican actualmente en América Latina. Como ya se ha señalado en el capítulo III, el criterio de eficiencia que inspira esos

modelos tiene un carácter estrictamente microeconómico, de corto plazo y hace abstracción de las consideraciones de carácter social. En efecto, en esa perspectiva es eficiente aquella industria capaz de competir, actualmente, en los mercados internacionales, independientemente de cuáles sean las consecuencias que la aplicación de ese criterio tenga para efecto de crecimiento económico en su conjunto, para el nivel de bienestar de la población, el grado de equidad o el de autonomía interna en las decisiones correspondientes. Si ese 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 incoesteable su importación, es algo que no afecta la vigencia del criterio. La tesis central es que independientemente de cuáles sean los efectos negativos que provoque la aplicación de este criterio en el corto plazo, los que en todo caso se neutralizan mediante la coerción, a mediano plazo se estará gestando una estructura productiva que finalmente logrará resultados exitosos que terminarán difundándose en el conjunto de la sociedad. Este criterio no solo 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 este 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 solo 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 estas 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 tecnológica, 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 solo se exportarán recursos naturales, mientras exista la demanda o hasta que se agoten, productos manufacturados que requieren la existencia de condiciones sociales que permitan salarios excepcionalmente bajos, circunstancia inexorablemente efímera o, por último, aquellos productos manufacturados ubicados en la fase tecnológica senil, los que, por definición, presentan magras perspectivas de crecimiento.

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

En este criterio de núcleo endógeno, la política de protección y la sustitución de importaciones pueden, en determinados sectores, contribuir en forma circunstancial al necesario proceso de aprendizaje que acompaña el desarrollo de la creatividad interna. Pero, a diferencia de lo ocurrido en el modelo de industrialización seguido hasta la fecha en América Latina, constituyen un medio que busca crear condiciones para alcanzar una situación en que estas medidas ya no sean necesarias. En el modelo precedente se constituían en un fin en sí que se 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 reestructuración, articulación interna y progresivo fortalecimiento. El modelo alternativo de inserción pasiva parte de la comprobación de la fragilidad de la industria existente, pero postula la adopción de medidas que enfrentan este problema por la vía de aniquilar, en los hechos, al sector industrial.

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

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

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

- i) Crecimiento y creatividad: requisitos para el empleo productivo y la equidad

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

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

En las economías capitalistas avanzadas, aun cuando existen en la actualidad niveles relativamente elevados de desempleo en comparación con la tendencia histórica, se dispone de mecanismos institucionales de asistencia social que constituyen paliativos innegables; los patrones de distribución del ingreso en esos países muestran niveles de equidad notoriamente más favorables que en América Latina. En los países socialistas, como se vio en el capítulo IV, el desafío central consiste en elevar la productividad de la mano de obra que ya ha alcanzado el nivel de pleno empleo, lo que, sin duda, ha favorecido una distribución del

ingreso caracterizada por bajos niveles de concentración. Los países del sudeste asiático comparten con América Latina la existencia de notorias desigualdades en la distribución del ingreso (véase de nuevo el capítulo II), pero a diferencia de lo que ocurre en la región, el proceso de incorporación de la mano de obra al empleo productivo, ha experimentado avances considerables.

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

En consecuencia, es vital analizar en qué medida esta "nueva industrialización", que supone un desplazamiento del centro de gravedad de la base social de sustentación hacia los sectores mayoritarios y que propone un criterio de eficiencia que se sintetiza en la combinación de crecimiento y creatividad, puede 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.⁸

⁸ En relación con la vinculación entre eficiencia y equidad, resulta sugerente una propuesta alternativa de "eficiencia" que destaca, como elementos esenciales de la misma, "la capacidad de generar las exportaciones industriales necesarias para permitir un crecimiento sostenido y la existencia de un grado aceptable en la distribución del ingreso". Véase A. Singh "UK Industry and the World Economy: A Case of the De-industrialization", en *Cambridge Journal of Economics*, vol. I, 1977. Se estima que, en el caso de América Latina, la relación entre exportaciones industriales y crecimiento puede ser, para muchos países y por un cierto período, un tanto restrictiva. En cuanto a la equidad

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. 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.

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.

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 vigente en ese país.

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

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

En América Latina, ha quedado en evidencia que es infundado el supuesto de que en el marco del actual patrón de desarrollo la prolongación lineal del crecimiento precedente conduciría a la solución de los problemas acumulados. Ese supuesto ha sido utilizado para difundir la imagen de que la inversión tendría méritos intrínsecos, es decir, que independientemente

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

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

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

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

recursos naturales exportados por el país. Se trata de opciones dentro de una dirección general coherente con el objetivo de satisfacer carencias y desarrollar potencialidades y, en este caso, la magnitud de la inversión es un factor determinante de la capacidad de conciliar la satisfacción inmediata de los rezagos heredados con el establecimiento de bases sólidas para el crecimiento futuro.

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

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

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

Es probable que con los medios tradicionales resulte económicamente inviable lograr, en un lapso breve, una cobertura total en los servicios de educación y salud, entre otros, en América Latina, pero esta restricción podría parcialmente superarse con base en las perspectivas que ofrece el cambio tecnológico. Esto sugiere la relevancia de combinar, en el diseño de los programas de salud y educación, los recursos destinados a expandir los servicios por las vías convencionales con los requeridos para explorar creativamente nuevas modalidades. El hecho de que este desafío no tenga la misma vigencia en los países desarrollados, sugiere que se trata de 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 solo 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 solo 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 solo 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.

c) 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 pivotes del sector industrial, de modo tal de poder avanzar en la concreción de este concepto. Se trata de pensar en una estructura productiva capaz de contribuir, simultáneamente, a lograr un crecimiento elevado y perdurable y a desarrollar las potencialidades creativas a nivel tanto individual como de actividades específicas. Dada la enorme y conocida heterogeneidad de situaciones que existen en América Latina en lo referente a la dotación de recursos, magnitud de los mercados internos, dinámica industrial previa, ubicación geográfica y tantos otros factores de diferenciación, es preciso calificar el sentido y alcance que tiene esta reflexión sobre estructura productiva. En efecto, suponiendo que pudiese configurarse un tipo de estructura productiva en el ámbito industrial y en sus relaciones con otros sectores que pudiese ser considerada "ideal", el problema de transitar desde situaciones reales hacia esa estructura "óptima" se plantearía en forma muy diferente según el grado de avance alcanzado por las situaciones reales y también de acuerdo con la naturaleza de los modelos económicos y políticos actualmente vigentes en los distintos países de la región; transitar, por ejemplo, desde la situación alcanzada por el sector industrial en Brasil o México, hacia un patrón industrial diferente, exige tener presente que se trata de 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 particulares. No obstante lo anterior —y dada la fase inicial en que se encuentra esta reflexión sobre "nueva industrialización"— se estima pertinente adelantar algunos juicios que emanan del análisis crítico sobre el patrón industrial precedente y de las experiencias de otros países capitalistas o socialistas con grados distintos de desarrollo que, en conjunto, permiten extraer algunas consideraciones que pueden tener alguna utilidad para el debate que se realiza en este momento en América Latina.

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

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

Los sectores industriales productores de insumos intermedios de uso difundido (cemento, acero, petroquímica básica, papel y celulosa, madera) presentan un cierto grado de "neutralidad" respecto al modelo de

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

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

Este liderazgo del sector automotor ha tenido tan variadas expresiones que llegan inclusive a caracterizar lo que podría denominarse un desarrollo urbano-automotor. El sector de bienes de capital, que como se ha visto en capítulos anteriores 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, en los microprocesadores, ha sido incorporado al conjunto de las actividades

productivas, consiguiéndose por este medio una elevación drástica de la productividad que ha permitido, en el caso de estos países, compensar, en un breve lapso, el incremento en el valor de las importaciones de petróleo. Tanto en las relaciones industria-agricultura como en las relaciones industria-energía la dimensión creatividad adquiere particular relevancia; en el primer caso por su influencia significativa en el grado de descentralización y porque se trata de industrializar recursos naturales disponibles en el país para los cuales el esfuerzo de innovación interna resulta en muchos casos insustituible. Un ejemplo típico es la investigación sobre trópicos húmedos.

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

La identificación de estas cuatro áreas como estratégicas y el dejar en evidencia que en cada una de ellas se han presentado problemas serios en el pasado, constituye solamente el punto de partida. Es preciso avanzar algunas reflexiones referentes a las opciones a adoptar en cada una de ellas y eso es lo que, en términos muy esquemáticos, se intenta a continuación. Es evidente que no se aspira a formular una propuesta concreta de acción en cada una de estas áreas porque, en primer lugar, eso requeriría que la situación estuviese planteada a nivel de países específicos, pero, se busca identificar la naturaleza de los obstáculos que será necesario enfrentar para adoptar opciones distintas a las verificadas en el pasado, que es lo que constituye el sentido de estas reflexiones.

Un tema en el cual sería preciso adoptar un conjunto de acciones que, en alguna medida constituyen un requisito para la superación de los obstáculos que se presentan en las cuatro áreas consideradas, es el de la propiedad y especulación con la tierra y los bienes raíces. Un rasgo básico de este patrón industrial, urbano-automotor ha sido precisamente el

rápido e improvisado crecimiento de las aglomeraciones urbanas y un fenómeno que acompaña este proceso fue, asimismo, la especulación inmobiliaria. Entre las múltiples consecuencias de este fenómeno destacan dos que inciden directamente sobre las posibilidades y deseo de avanzar hacia una nueva industrialización: i) la elevada rentabilidad que se obtiene en estas actividades y que desalienta la canalización de recursos privados de inversión hacia actividades productivas, y ii) el drástico deterioro de la "calidad de la vida" de la 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.⁹ Es la gravitación de este núcleo endógeno lo que permitió al Japón, que en el ámbito del consumo adoptó una actitud tan "imitativa" como la que se verificó en América Latina, generar una estructura productiva que le permite alcanzar un superávit en la balanza comercial de productos intensivos de tecnología en relación con los Estados Unidos, precisamente el país que ha constituido la fuente de inspiración tecnológica del Japón, lo que se expresa en el significativo déficit que el Japón tiene respecto de los Estados Unidos por concepto de pagos por tecnología. Esa es también la explicación de que países como Suecia, Noruega, Dinamarca, Rumania, Finlandia, Yugoslavia, Bulgaria y Hungría, con mercados internos significativamente menores que los países grandes de América Latina, hayan alcanzado niveles de excelencia internacional en equipos y tecnología que, en ciertos casos, se vinculan directamente con el procesamiento de recursos, que constituían previamente la base de sus exportaciones.

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

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

⁹ Sobre la relevancia del tema del patrón imitativo de consumo, véanse los recientes trabajos de Raúl Prebisch en la *Revista de la CEPAL*.

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

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

Esto se ha intentado en diversos países de América Latina, en algunos casos sobre la base de medidas estrictamente administrativas que definían el número de empresas y, en otros, con base en la exigencia de un determinado balance de divisas. Hasta la fecha es preciso reconocer que los logros son aún reducidos, ya sea porque la presión de las empresas impide en los hechos reducir el número de plantas, con la aquiescencia de las autoridades, o bien que estos balances de divisas se ven limitados en

su efecto "racionalizador" debido a que estas empresas, para compensar el monto de las importaciones, canalizan hacia el exterior rubros de exportación que de todas maneras el país habría generado. Es decir, para efectos de su contabilidad, el balance de divisas aparece favorable, pero desde el punto de vista del país este mayor volumen de exportaciones no hace sino sustituir el que de todas maneras habría logrado generar. Sea como fuere, los países que pueden ejercer una influencia significativa en el ámbito de las divisas, son pocos y se trata en general de los de mayor tamaño de mercado, que pueden inducir a las empresas a desarrollar fabricaciones ya sea de partes componentes o de intercambio de vehículos terminados con plantas ubicadas en otros países. Esto es posible, principalmente en aquellos países seleccionados por las empresas para instrumentar la 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 solo de que ya no se genera parte del empleo que previamente existía, parte del cuál 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 esto 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 alcanzar 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 automotrices, conducirían necesariamente a una expansión de la demanda de los transportes colectivos y esta actividad no puede llevarse a cabo en forma instantánea, máxime si se piensa en medios de transporte colectivo como el metro. En lo que se refiere al precio de los

combustibles y de los impuestos y al costo de infraestructura y el uso de la misma, se trata también de medidas cuya influencia, tanto política como económica desaconsejarían las opciones drásticas. Además, estas medidas deberían desarrollarse en forma paralela a la expansión del transporte colectivo, porque en la medida en que no surgen opciones distintas al automóvil, el recargo drástico de todos estos costos de uso del automóvil implicaría, o bien el equivalente a un impuesto adicional elevado o, alternativamente, el deterioro súbito de la calidad del transporte colectivo. Los efectos políticos dependerán, naturalmente, de la profundidad de la transición y del marco político en que esta se desarrolla. También la modificación de la estructura productiva de vehículos automotrices exige un determinado lapso, porque algunas empresas deberán cerrar sus actividades, otras serán adquiridas por otras empresas y habrá que introducir modificaciones importantes en las líneas de producción. En consecuencia, cuando se plantea la 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 reevaluación de la función del sector automotriz en el patrón industrial, se incluiría, además de las posibilidades de fabricación local de equipo de transporte colectivo, a las que se hace referencia en la sección que trata de bienes de capital, la necesidad de 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.

- ii) La complejidad de la tarea: ilustración a través de la industria de bienes de capital

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

Para ilustrar la naturaleza de este desafío se formulan a continuación algunas reflexiones respecto de la naturaleza de los obstáculos que es preciso enfrentar para lograr desarrollar una industria de bienes de capital "eficiente".

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

de articulación, el análisis de los obstáculos que es preciso vencer en esa área ilustra la magnitud de la tarea asociada al diseño e instrumentación de una concepción como la que se esboza en estas páginas.

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

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

Los requerimientos de los bienes de capital están determinados por la expansión de la capacidad productiva de los distintos sectores, incluido el propio sector de bienes de capital. Dado que los plazos requeridos para el establecimiento de las plantas industriales, así como los períodos de construcción de los equipos son relativamente largos, es preciso disponer de una visión a mediano y largo plazo de lo que será la expansión de la actividad económica a nivel de sectores específicos. En el caso del equipo pesado, de gran valor unitario, cuyo tamaño y características técnicas en buena medida definen las plantas industriales de las cuales forman parte (turbinas y generadores eléctricos, turbocompresores, calderas, altos hornos), es preciso disponer no solo 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; solo así se logra la necesaria compenetración técnica y se tiene la posibilidad de evaluar, periódicamente, las implicaciones que sobre el sector de bienes de capital tienen las frecuentes modificaciones que experimentan los programas de inversión de los grandes sectores usuarios. En el plano institucional, esto implica una vinculación entre los grandes usuarios públicos y los proveedores nacionales, esquema obviamente improbable cuando se trata de filiales para las cuales la importación desde los países de origen constituye un elemento importante de su estrategia, particularmente en los períodos de recesión de la economía mundial.

Las características de las inversiones en sectores usuarios de elevada intensidad de capital (generación de energía eléctrica, transporte

y distribución de petróleo, petroquímica, siderurgia, minería y cemento), limitan en forma definitiva la posibilidad de utilizar el método tradicional de proyección de otros sectores, que consiste en extrapolar las tendencias del pasado, y hace imprescindible penetrar en el conocimiento específico de los grandes proyectos usuarios.

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

Oferta de bienes de capital: articulación versus integración con el exterior

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

Esto adquiere particular relevancia en el caso de aquellos bienes de capital en cuya fabricación intervienen distintos procesos técnicos, que pueden estar localizados en una misma planta o en una estructura horizontal en la cual determinados procesos técnicos se utilizan para la fabricación de distintos equipos, cuyo ensamble final se efectúa en plantas independientes. Esto, que frecuentemente está ausente de la literatura sobre transferencia de tecnología, en la práctica constituye un aspecto decisivo en cuanto a los efectos y la potencialidad del dinamismo 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, parece constituir un factor determinante en la capacidad de innovación a nivel de las plantas. Desde el punto de vista de la empresa extranjera que provee el mercado nacional a través de la exportación y que se ha visto inducida a establecer actividades productivas, el tipo de configuración que parece más adecuado es aquel que garantiza la mayor autonomía respecto al resto del aparato productivo local y permite una articulación amplia con las plantas establecidas en el país de origen. Esto la induce normalmente a diseñar plantas relativamente integradas en forma vertical, pero al mismo tiempo con un bajo grado de integración nacional, es decir, parte importante de los componentes que se utilizan en la producción de equipo final se importarían, pero aquellos fabricados localmente tenderían a generarse en instalaciones establecidas dentro de la planta. En los países desarrollados la tendencia cada vez más acentuada es hacia la especialización y la horizontalización, es decir, las empresas buscan alcanzar un nivel de excelencia en determinados tipos de maquinaria en las cuales el aporte tecnológico reside fundamentalmente en el diseño, pero para efectos de fabricación buscan una estructura horizontal adquiriendo las partes y componentes en aquellas plantas de su país o del extranjero en las cuales estas se fabrican en la forma técnicamente más conveniente. Desde el punto de vista de la política gubernamental, existen dos posibilidades claramente diferenciadas. La primera consiste en estimular una concepción de planta industrial coherente con la voluntad del inversionista extranjero, que es el proveedor de la tecnología y cuya generalización suele traducirse en una pulverización de la oferta con elevado grado de integración en planta y bajo contenido nacional. Esta opción, que implica la línea de "menor resistencia", es convergente con la voluntad del proveedor externo y es la que hasta ahora ha predominado en diversos sectores industriales en América Latina. La otra opción, que implica la existencia de un Estado con voluntad política y competencia administrativa para formular alternativas estratégicas propias, es aquella en que se busca configurar una estructura productiva adecuada a la profundización interna de la fabricación de bienes de capital, pero al mismo tiempo una elevación de la eficiencia por la horizontalización de la producción. La opción tecnológica implícita en ambas configuraciones puede ser decisiva en los resultados que a largo plazo se obtengan con la materialización de la industria de bienes de capital.

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

El sector de bienes de capital como portador de progreso técnico

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

Siendo este sector portador del progreso técnico, su expansión implica elevar la probabilidad de incorporarse en el proceso de innovación tecnológica que se desarrolla a escala mundial. No es esta 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 semiexperimental 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 a la salud, como pintura), y equipos de ensamble.

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

En las recomendaciones que se imparten sobre transferencia de tecnología, la atención se concentra en las "condiciones" en que la tecnología se transfiere y se hacen advertencias respecto de la necesidad en que los países subdesarrollados eviten las cláusulas restrictivas y los costos excesivos. Sin embargo, tanto o más importante que las "condiciones de transferencia" es el "contenido o calidad" de la información que se adquiere, que está determinada en buena medida por el esfuerzo de reflexión que el usuario ha efectuado previo al inicio de las negociaciones respecto de sus requerimientos técnicos y de las tecnologías disponibles a nivel internacional.

Este esfuerzo de reflexión previo debería traducirse en la definición, por parte del usuario, de la concepción técnica del proyecto que se desea emprender, lo que no obstante su carácter preliminar, puede servir de base para la negociación con el proveedor externo de la tecnología. Es frecuente en América Latina, aun para proyectos de gran envergadura, que se emprendan negociaciones de tecnología sin haber invertido el tiempo y los recursos necesarios para formular esta concepción preliminar. En esas circunstancias, es el proveedor de la tecnología, frecuentemente interesado en consolidar una relación de subordinación tecnológica y evitar el surgimiento de competidores, quien propicia la concepción técnica del proyecto, que dará 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 este 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 concepción y fabricación de los bienes de capital de mayor significación.

En consecuencia, el desarrollo del nivel tecnológico de las grandes empresas usuarias constituye un factor decisivo en la potencialidad de desarrollo de la industria nacional de bienes de capital.

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

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

En varios capítulos anteriores se subrayó la importancia que adquiere la opción de especialización en este sector. Se mostró que 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 estos petróleo, carne, azúcar o café— parece constituir un aspecto relevante desde el punto de vista de adquirir un grado relativo de autonomía en el proceso de inversión de estos sectores que generan una proporción elevada de las divisas de que dispone el país. Adicionalmente, iniciar el desarrollo de la fabricación de los equipos utilizados por los rubros de exportación constituye una aproximación importante para elevar el nivel del mantenimiento y reparación del equipo disponible y, además, puede ayudar a elevar el poder de negociación en el proceso de adquisición de nuevos equipos y técnicas y facilita el desarrollo de la capacidad interna para adaptar los equipos que deban continuar importándose a la peculiaridad del cuadro local. Cuando surgen especificidades en las propiedades físicas o en la localización de los rubros de que se trate puede estimular el desarrollo de la capacidad para concebir nuevos equipos para el nuevo proceso o nuevas técnicas adecuadas a las condiciones de que se trate. En suma, el desarrollo de una línea de fabricación de equipos adscrita o asociada a los rubros principales de exportación puede contribuir hacia el objetivo de industrializar los recursos naturales de América Latina. Esta línea de especialización industrial tendría el atractivo adicional de que podría ser compartida por el conjunto de países que poseen ese recurso natural principal de exportación, lo que podría conducir a favorecer esquemas de cooperación y especialización en el ámbito regional o subregional.

Otra línea que puede ser interesante considerar en el esquema eventual de especialización es la que se refiere a la mecanización y procesamiento de los productos agrícolas, sean o no rubros importantes de exportación. Aunque a corto plazo esto pueda sugerir que se estaría cuestionando el objetivo de empleo es preciso asumir, cada vez con mayor realismo, el hecho básico de que a medida que se difunde el proceso educativo y que se desarrollan los esquemas de comunicación, la posibilidad de retener en el campo a una proporción elevada de la población parece acercarse cada vez más a un acto de voluntarismo infundado y no solo 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 aquéllas en que disponen de cultivos similares, la capacidad de innovar en las técnicas de cultivo y en el desarrollo de subproductos está vinculada a la competencia local para el diseño y fabricación de equipos, parece deseable otorgar una prioridad elevada a esta línea de especialización. Esto conducirá necesariamente al desarrollo de todo el esquema de capacitación, mantenimiento y reparación de esta maquinaria, que con grados diferentes de intensidad, inexorablemente se difundirá al conjunto de la actividad agrícola.

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

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

iii) Las relaciones industria-agricultura

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

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

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

Podría pensarse, y así se plantea en la concepción neoliberal, que los alimentos que el país no produce fuesen adquiridos con las divisas generadas en aquellos productos en que el país dispone de una "ventaja comparativa estática", es decir, con las exportaciones de algunos recursos naturales. Además de la enorme vulnerabilidad externa que esto implica, y que ha sido una de las consideraciones que ha impulsado a buena parte de los países desarrollados a subsidiar la producción local de alimentos, favoreciendo simultáneamente una elevación drástica de la productividad que permita absorber ese subsidio, en el plano estrictamente económico, la tendencia al alza de los precios de los cereales, asociada a la concentración creciente en un número reducido de productores, conduciría muy probablemente a una intensificación de la restricción externa y, por consiguiente, a reducir las perspectivas de crecimiento.¹⁰ 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

¹⁰ 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.

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 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 solo 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.¹¹ Solo así se conseguirá sintetizar la experiencia acumulada previamente junto a los nuevos conocimientos adquiridos. Los resultados de la nueva práctica deben poder superar no solo los de la práctica precedente sino también los que resultarían de aplicar, mecánicamente, criterios técnicos forjados, presumiblemente, en condiciones diferentes. En la medida en que la modernización es el resultado de una opción de la organización campesina se podrá lograr esa síntesis creadora. Si se trata de una imposición autoritaria o, inclusive, si la única motivación es lograr una elevación en los ingresos pecuniarios a cambio de someter la fuerza de

¹¹ A. Schejtman, *Economía campesina y agricultura empresarial: Tipos de productores del agro mexicano*, Siglo XXI, México, 1982; J.G. da Silva: *Progreso técnico e relações de trabalho na agricultura*, Hucitec, San Pablo, 1981; A. Pouliquen, "Les agriculteurs des pays de l'Est à la recherche d'un nouveau modèle", en *Le Monde*, 9-11 de abril de 1981.

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 solo 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 solo 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 solo del que existe, sino también de la que se generaría si perdura y generaliza aquella modalidad particular que la experiencia ha demostrado insatisfactoria, que es la penetración de la industria en la agricultura teniendo como portador privilegiado a las ET. El hecho de que la atención se haya concentrado en la producción de alimentos para el mercado interno no excluye la importancia que esta relación entre el polo industrial y el polo agrícola puede adquirir en cultivos destinados

fundamentalmente a la exportación o en el desarrollo del recurso forestal o pesquero. En estos casos también tendrían vigencia las consideraciones respecto de la importancia crucial de la simetría de poder entre ambos polos y las referencias a la subordinación técnica que acompaña la fase inicial de interacción entre industria y agricultura.

La vigencia de esta relativa simetría en el ámbito político contribuirá necesariamente a difundir las actividades de educación, comunicación y salud en el plano rural. Sin embargo, como se ha hecho notar anteriormente, es altamente probable que no obstante esta mejoría en las condiciones de vida en el campo, la tendencia a la migración hacia las ciudades, para la generación que emerge del nuevo proceso educativo, tenderá a acentuarse. En esta medida, si no se ha desarrollado paralelamente el ámbito industrial de esta relación, no solo 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".

iv) Sobre la interfase industria-energía

En los países avanzados ya se ha iniciado la readecuación del patrón industrial a las nuevas condiciones de "energía cara": elevación de

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

Mientras que en los países avanzados se habla de readecuar el "paquete tecnológico" utilizado en la agricultura con vistas a reducir su contenido energético, en América Latina una proporción no despreciable

de la producción de alimentos básicos para el mercado interno experimenta una carencia casi absoluta de todo soporte tecnológico.

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

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

En América Latina, en mucho mayor medida que en los países avanzados, adquieren relevancia las consideraciones vinculadas al "estilo de vida", porque son las que determinan el grado de funcionalidad a las carencias y potencialidades. Es evidente, sin embargo, que en todos los otros planos existe un amplio campo para la imaginación y creatividad, que podría poner en tensión a la capacidad científica y tecnológica acumulada en universidades e institutos de investigación, que suele ser tan abundante como frecuentemente poco utilizada en países de América Latina. Tanto a nivel nacional como regional pueden generarse esfuerzos convergentes en áreas tan variadas como la arquitectura, diversas ramas de la ingeniería y nutrición, en cada una de las categorías de requerimientos energéticos señaladas.¹²

¹² E. Iglesias, "Crisis energética y nuevas fuentes de energía", CECADE, México, 1981 (mimeo). Actualmente se está realizando en América Latina un esfuerzo interesante para la elaboración del "Plan regional de acción en materia de fuentes nuevas y renovables". Sobre este tema, véanse los trabajos de O. Sunkel y N. Gligo incluidos en O. Sunkel, *Estilos de desarrollo y medio ambiente*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981. Sobre el tema hidroeléctrico, véase, B. Quintana, "La integración y el aprovechamiento de los

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

En algunos países ya se han dado pasos importantes en el área nuclear, pero es evidente que por varias décadas esta opción no existirá para los países pequeños y la mayor parte de los medianos de la región.

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

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

v) 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 solo en los rubros tradicionales de exportación sino, en grado creciente, en los productos lácteos, carnes, frutas y hortalizas y el conjunto de productos procesados derivados de los mismos, incluido el vasto conjunto de productos farmacéuticos, de perfumería e insumos químicos de origen vegetal, que deben poder alcanzar niveles crecientes de complejidad.¹³ Esto implica una articulación, en primer lugar, con el conjunto de servicios de apoyo tecnológico a la industrialización de la agricultura,¹⁴ con los distintos rubros de aplicación de la química a la agricultura¹⁵ y con una actividad de importancia cada vez mayor en el sector metalmecánico en lo referente a la producción de implementos, equipos e instalaciones industriales de procesamiento de productos alimenticios, incluidos los referentes a la utilización de recursos energéticos a partir del biogás.

Los otros dos vectores asociados a la industrialización integral de recursos naturales corresponden a la riqueza forestal y a la riqueza pesquera, en los cuales, además de disponer de los recursos naturales,

¹³ Enzimas, esteroides, drogas, aceites esenciales, colorantes, café liofilizado, café soluble, enlatadoras de jugos cítricos, embutidos, alimentos para animales, productos congelados y deshidratados.

¹⁴ Empresas de servicio de mecanización agrícola, planta de semillas, empresas de ingeniería de suelos agrícolas (composición química, agua superficial y de subsuelo), servicio de asistencia técnica de cultivos (riego, fertilizantes, uso de suelo, etc.). Empresas e institutos de investigación genética, servicios de preservación animal (porcinos, avícolas y ganado), refrigeración y almacenamiento.

¹⁵ Fertilizantes, pesticidas y utilización de plásticos en la agricultura.

debería poder aprovecharse plenamente el potencial de los mercados internacionales. En ambos casos, se trataría de avanzar tanto "hacia adelante", productos finales con grados crecientes de elaboración, como "hacia atrás", hasta el sector metalmecánico de apoyo, incluidas la instalación para reparación y la fabricación de embarcaciones pequeñas.

La especificidad de esta nueva industrialización de los recursos naturales principales de los países pequeños residiría en la convicción, ampliamente reafirmada por la experiencia internacional, de que lo que otorga relevancia y permanencia a la explotación de recursos naturales es, precisamente, la capacidad local de llevar adelante, creativamente, las actividades industriales colaterales. Expresión extrema de esa potencialidad es la de 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.¹⁶ Este núcleo, unido a la actividad constructiva residencial y de obras públicas necesarias para reforzar una infraestructura de transporte, vital en la perspectiva de la convergencia regional de esfuerzos, constituye durante un determinado período un factor importante en la generación de empleo regionalmente descentralizado. Sin embargo, el efecto dinamizador de esta actividad es, por definición, temporal, y por consiguiente debe ser valorado como un factor de movilización inicial y de ningún modo como expediente sólido de dinamización.

Los bloques "agroindustrial" y "construcción" se articularían en grado creciente y selectivo con el "metalmecánico", el cual, además de los componentes ya mencionados (implementos, equipos e instalaciones para la agroindustria, reparación, fabricación de naves pequeñas, estructuras y productos metálicos para construcción), incluiría el ensamblado de ciertos equipos de transporte y la producción y reparación de partes y componentes.¹⁷ Este conjunto conformaría la dimensión "inversionista" de

¹⁶ 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, etc.

¹⁷ 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,

la metalmecánica, que se complementarían con la de "bienes de consumo duradero" que se producen en esta rama y que se limitarían a los de consumo masivo.¹⁸ La magnitud y relevancia de la metalmecánica se incrementaría rápidamente en términos de su contribución a la calificación de la mano de obra, la internacionalización de los efectos del proceso inversionista, la sustitución de importaciones y el desarrollo de la capacidad local para la explotación plena de recursos naturales de la región.

Los avances en la metalmecánica inducirían un desarrollo paralelo de ciertas áreas de la electrónica, que incluirían tanto la incorporada en algunos rubros electrodomésticos de uso masivo como en el ensamblado de equipos de comunicaciones y, posteriormente, los equipos de control y computación vinculados a la modernización de la administración pública y a la automatización de ciertos procesos agroindustriales. En esta rama, los esfuerzos durante la próxima década deberían estar preferentemente concentrados en el área de "software" y no en la de "hardware". Las posibilidades de los países pequeños de América Latina en este sector están claramente vinculadas a la capacitación de personal técnico en las actividades de diseño de sistemas que permitan una utilización lúcida de los equipos importados, así como del ensamble de sistemas informáticos que se adaptan a sus particulares requerimientos. El sistema eléctrico interconectado podría constituir el núcleo central para la 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 generación de excedente y de poder de compra en el exterior, al menos durante la primera década, además de garantizar la autosuficiencia alimentaria. Los bloques construcción y metalmecánica internalizarían los efectos de la inversión y elevación del nivel de actividad interna. El bloque metalmecánico, unido al incipiente sector electrónico, serían la base de la elevación de la productividad a mediano plazo. La transferencia de los excedentes se canalizaría a través del sistema financiero y de comercio exterior, lo que requeriría el establecimiento de modalidades de regulación social de estas actividades que fuesen coherentes con la naturaleza de la alianza social portadora de esta "nueva industrialización".

transformadores de baja tensión, neumáticos, tambores de frenos para vehículos, equipos de refrigeración.

¹⁸ Estufas, refrigeradores, ventiladores, etc.

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

La trascendencia de este proceso de modernización estará fundamentalmente determinada por la magnitud e intensidad del proceso de capacitación y especialización de la mano de obra. Los países pequeños pueden, aprovechando la experiencia y los errores cometidos anteriormente en América Latina, llevar adelante un esfuerzo innovador significativo. En efecto, pueden y deben hacer un uso intensivo de los medios más modernos de difusión y comunicación de masas con el propósito de favorecer un esquema descentralizado, flexible y funcional de capacitación que, además, tendría una implicación significativa en el ámbito del afianzamiento recíproco de la identidad nacional y de la comunidad regional. Existe un consenso cada vez más amplio respecto a la necesidad de complementar los esquemas de capacitación formal con el entrenamiento en el trabajo y, en este sentido, es preciso buscar en ciertas fases del procesamiento industrial, oportunidades cuya relevancia reside no solo 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.

d) 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 mercado¹⁹ 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

¹⁹ Sobre el grado de descentralización en la planificación de los países socialistas, véanse, M. Lavigne, *Les économies socialistes*, París, Armand Colin; Y. Bernard, *La France vers le socialisme*, París, Flammarion, 1977; Ch. Pierre y L. Praire, *Plan et autogestion*, París, Flammarion, 1976; S. Kolm, *La transition socialiste*, París, Editions du Cerf, 1977; O. Lange, *On the Economic Theory of Socialism*, Mc Graw Hill, 1976; B. Csikos Nagy, "The Hungarian Price Reform", en *The New Hungarian Quarterly*, XX-76, 1979; R. Nyers y M. Tardos, "Enterprise in Hungary before and after the Economic Reform", en *Acta Oeconomica*, 20-3, Budapest, 1978; J. Kornai, *Overcentralization in Light Industry*, Oxford University Press, 1959.

para consumo interno; ii) el sector energético; iii) en el sector transporte y las opciones transporte privado-colectivo y transporte rodoviario-ferroviario, y iv) en la definición de las opciones de especialización en el sector de bienes de capital.

- Definir las condiciones de equilibrio macroeconómico en las cuales está inserta la acción del mercado y establecer los canales a través de los cuales se logra la articulación y coherencia entre el ámbito de la economía sujeta a la planificación y aquel que se rige por las señales del mercado. En este sentido, los mecanismos de regulación financiera, que deberían formar parte, bajo 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.²⁰ 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

²⁰ Particularmente en los países de reducidos mercados internos.

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 un peso significativo en la economía,²¹ solo en los primeros su crecimiento y consolidación ha sido orgánico y selectivo. Orgánico, pues las PME se encuentran articuladas como proveedoras de partes y piezas o de productos de alta tecnología a la gran empresa que ha estimulado su desarrollo, y selectivo, porque solo logran mantenerse las que consiguen el tipo de articulación mencionado o las proveedoras de bienes y servicios finales, o sea las que operan en planos donde no hay ventajas de producción a escala. Desaparecen, en cambio, las que pretenden competir con la gran empresa en su ámbito. Es el caso, por ejemplo, de varias de las empresas líderes en sectores de punta: microelectrónica e ingeniería genética, etc. Por contraste, el crecimiento de las PME en los países subdesarrollados ha sido, en general, inorgánico y aleatorio, pues tanto las empresas privadas como las públicas que, con frecuencia, se establecieron desde el inicio como plantas de escala significativa, trasladaron hacia los insumos importados una gran parte del efecto articulador o integrador que, de otro modo, se habría conseguido.

En el modelo propuesto se destaca la importancia del desarrollo selectivo e integrado de la PME no solo porque está comprobado que estas empresas pueden alcanzar altos niveles de competitividad internacional²² 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.

²¹ 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.

²² En el Japón, las PME generan el 40% de las exportaciones; en el Reino Unido y en Francia, más del 50%.

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.

e) 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").

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

Los casos del Brasil y México, recurrentemente mencionados en el análisis de las estructuras industriales, ilustran bien la importancia de considerar la especificidad de los procesos históricos que han conducido a gestar las formaciones sociales y los regímenes políticos respectivos. En el caso de México, la dimensión "popular" latente en el régimen político refleja el hecho básico de que el Estado mexicano emerge de una revolución. En el caso del Brasil, en cambio, la exclusión relativa de los actores "populares" ha sido una constante de su desarrollo histórico. La dimensión "nacional" en México origina una experiencia histórica traumática, la expresa y, además, se proyecta al futuro con plena vigencia y verosimilitud. En el Brasil, esta dimensión "nacional", que encuentra múltiples y valiosas expresiones en el ámbito cultural y productivo, refleja no solo 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,²³ 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 esta debe localizarse en movimientos, agrupaciones o partidos capaces de asumir un compromiso estratégico con la dignidad nacional, la superación de las carencias sociales heredadas, el desarrollo de la potencialidad creativa de la población y la soberanía en el uso de sus recursos naturales. La historia muestra que la solidez de los avances que se logran con el esfuerzo interno es significativamente mayor que los que, circunstancialmente, se obtienen a cambio de concesiones en la autonomía.

Al caracterizar la industrialización latinoamericana ha quedado en evidencia, como uno de sus aspectos característicos, la precariedad del liderazgo ejercido por el empresariado industrial nacional, sector social que en los países de capitalismo avanzado desempeñara exitosamente esa función.

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

Esta especificidad de la industrialización latinoamericana tal 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.

²³ Para un contraste muy sugerente entre las visiones que se formulan en México y Brasil sobre las opciones de los respectivos países, véanse, R. Cordera y C. Tello, *México: La disputa por la nación; perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1981; C. Furtado, *Um projeto para o Brasil*, Paz e Terra, San Pablo, 1968; C. Furtado, *O Brasil Pos-Milagre*, Paz e Terra, San Pablo, 1981; C. Lessa y S. Dain, "Estado y desarrollo en América Latina: Notas para un debate", CECADE, México, 1980.

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

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

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

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

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

Aun en los países industrialmente más avanzados de la región, es preciso contrastar el concepto de "centralidad obrera" con las especificidades de una realidad en que los campesinos que producen alimentos básicos deben desempeñar un papel significativo, donde los técnicos y científicos y las actividades de prestación de servicios, no obstante lo anterior, constituyen 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 se sustentan estas reflexiones sobre una "nueva industrialización".

B. La caja negra

1. Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"²⁴

a) La reestructuración industrial y tecnológica internacional: la caja negra del progreso técnico

i) El progreso técnico y la manufactura

Los esfuerzos de innovación y desarrollo tecnológicos no se distribuyen homogéneamente en el conjunto de la actividad productora, sino que se concentran en el sector manufacturero. Aunque la producción industrial representa en la mayoría de los países industrializados entre un cuarto y un tercio del producto interno bruto, los gastos en investigación y desarrollo en el sector absorben más del 90% de los recursos destinados a ese efecto (véase el cuadro VI.2). Esto quiere decir que el sector manufacturero presenta una densidad de esfuerzo y contenido tecnológicos tres a cuatro veces mayor que el promedio de la actividad económica.

²⁴ Texto extraído de *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, CEPAL, Naciones Unidas, en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, Santiago de Chile, 1990, capítulo II, pp. 37-54.

Cuadro VI.2
DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DE LOS GASTOS EN INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO POR GRANDES SECTORES PRODUCTIVOS, 1979
(En por ciento del total)

	Agricultura	Minería	Manufacturas	Infraestructura	Otros servicios
Estados Unidos					
Producción industrial	3,8	3,6	28,5	16,2	44,7
Gastos en investigación y desarrollo	...	...	96,4	3,6	...
Japón					
Producción industrial	5,1	0,7	33,7	20,5	40,0
Gastos en investigación y desarrollo	0,2	0,3	91,8	7,6	...
República Federal de Alemania					
Producción industrial	3,3	1,3	44,6	17,9	32,9
Gastos en investigación y desarrollo	...	2,3	92,2	2,0	1,5
Francia					
Producción industrial	5,9	0,9	34,5	17,9	40,7
Gastos en investigación y desarrollo	0,6	0,7	93,0	4,0	1,7
Reino Unido					
Producción industrial	3,1	3,7	33,6	21,0	38,6
Gastos en investigación y desarrollo	...	1,7	90,4	7,0	0,9
Italia					
Producción industrial	8,2	...	36,4	21,2	55,4
Gastos en investigación y desarrollo	0,0	0,6	81,4	6,7	18,0
Canadá					
Producción industrial	5,6	6,5	27,0	21,5	60,9
Gastos en investigación y desarrollo	...	9,4	78,2	...	12,4
Países Bajos					
Producción industrial	5,7	0,2	34,3	20,2	59,0
Gastos en investigación y desarrollo	0,7	2,4	90,1	...	6,8
Suecia					
Producción industrial	5,0	0,7	34,1	22,3	60,2
Gastos en investigación y desarrollo	1,6	0,5	91,8	5,0	6,1

(continúa)

Cuadro VI.2 (conclusión)

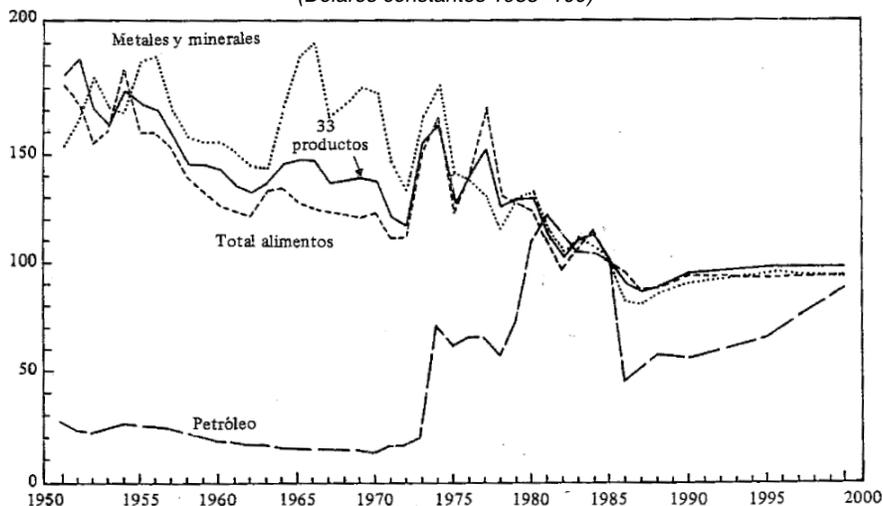
	Agricultura	Minería	Manufacturas	Infraestructura	Otros servicios
Suiza					
Producción industrial	...	...	...	...	...
Gastos en investigación y desarrollo	0,0	...	99,4	0,0	0,6
Australia					
Producción industrial	7,1	5,7	22,3	17,4	64,9
Gastos en investigación y desarrollo	...	4,0	64,3	14,4	31,7
Bélgica					
Producción industrial	3,0	0,6	33,0	23,4	63,4
Gastos en investigación y desarrollo	0,7	0,3	87,4	2,1	11,6
Austria					
Producción industrial	6,0	0,7	37,4	21,9	34,0
Gastos en investigación y desarrollo	0,4	0,9	92,3	1,3	5,1
Noruega					
Producción industrial	6,3	11,3	22,0	27,1	33,3
Gastos en investigación y desarrollo	1,0	5,8	79,1	11,0	3,1
Dinamarca					
Producción industrial	7,0	0,2	26,6	25,2	41,0
Gastos en investigación y desarrollo	0,5	...	78,6	2,2	18,7
Yugoslavia					
Producción industrial	...	...	32,5	...	...
Gastos en investigación y desarrollo	...	...	...	...	...
Finlandia					
Producción industrial	11,2	0,6	34,4	23,0	30,9
Gastos en investigación y desarrollo	1,0	1,6	90,5	4,4	2,5

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, "Ciencia y tecnología en la OCDE, posición relativa de América Latina", *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 1, Santiago de Chile, septiembre de 1985.

Este hecho básico explica el mayor dinamismo de la demanda de estos productos en comparación con los recursos naturales y, junto con otros factores, influye en la evolución de la relación de precios del intercambio entre el sector manufacturero y los distintos sectores de recursos naturales. En la práctica se advierte nítidamente (véase el gráfico VI.1) la erosión de los precios relativos de los recursos naturales, con la conocida evolución particular del sector petrolero. Esta evolución desfavorable, que solía asociarse con la situación de los países en desarrollo, aparece ahora como favorable para algunos países desarrollados y perjudicial para otros. Surgen en el norte países de situación relativa similar

a los del sur y aparecen en el sur países cuya colocación en el mercado se parece a la que antes tenían los países del norte.

Gráfico VI.1
ÍNDICES DE PRECIOS PONDERADOS DE PRODUCTOS, 1950-2000^a
(Dólares constantes 1985=100)



Fuente: Banco Mundial.

^a 1986-2000: proyecciones del Banco Mundial.

Al interior del sector manufacturero, como se observa en el cuadro VI.3, hay determinadas ramas en que se concentra el esfuerzo tecnológico, es decir, no todas las ramas industriales presentan igual densidad de conocimiento y esfuerzo tecnológico. La rama química junto con la que en términos genéricos se denomina de productos metalmecánicos, que agrupa principalmente los bienes de capital, los equipos de transporte y los electrodomésticos, recibe no menos del 80% del gasto en investigación para desarrollo, en tanto que su peso en la actividad productiva total no supera el 40%. En consecuencia, en estas ramas la densidad tecnológica duplica la del conjunto del sector manufacturero y sextuplica la del conjunto de la actividad productora. Estas ramas presentan otras características importantes: se trata de aquellas que han experimentado el mayor crecimiento de la posguerra en distintos tipos de países con variados niveles de desarrollo; además son las que registran el mayor dinamismo en el comercio internacional, es decir, absorben una proporción creciente de la producción industrial y del comercio internacional; por último corresponden a aquellas en que ha sido más dinámico el proceso de internacionalización de la producción.

Cuadro VI.3
ESTRUCTURA COMPARADA DE LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO EN EL SECTOR EMPRESARIAL POR GRUPOS INDUSTRIALES, 1981^a
(En por ciento del total)

	Eléctrico	Químico	Aeronáutico	Otro transporte	Metalés básicos	Maquinaria	Relacionado con químicos	Otras manufacturas	Servicios
Estados Unidos	20,2	13,9	22,6	10,8	3,1	20,2	3,1	3,1	4,1
Japón	24,5	18,1	0,0	17,2	8,3	13,3	7,2	4,2	6,6
República Federal de Alemania	23,9	23,1	6,2	14,1	4,5	16,1	3,2	1,9	2,4
Francia	24,7	18,8	17,5	11,8	3,3	9,2	5,3	2,1	5,8
Reino Unido	31,1	16,1	20,1	5,0	2,4	12,0	4,7	2,1	4,8
Italia	14,9	23,2	9,1	14,4	2,5	10,0	3,9	4,2	16,5
Canadá	22,5	18,0	12,3	2,4	6,0	7,3	3,9	5,1	12,2
España	16,3	22,8	37,6	19,6	6,9	5,5	7,2	5,1	14,1
Australia	10,9	15,6	...	9,4	10,0	5,8	5,8	3,9	32,0
Países Bajos	...	34,2	...	...	...	...	7,2	0,7	7,5
Turquía	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Suecia	23,1	9,8	...	21,9	7,1	14,7	3,5	6,4	11,1
Bélgica	25,1	34,0	0,4	2,5	8,1	5,9	6,3	5,0	12,2
Suiza	24,7	48,5	...	0,6	4,8	16,0	2,6	0,8	2,0
Austria	22,8	12,2	...	9,3	8,9	23,8	9,3	5,4	7,2
Yugoslavia	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Dinamarca	11,8	18,1	...	3,3	2,0	22,9	8,6	13,7	19,5
Noruega	20,1	9,4	...	5,1	11,4	15,2	4,6	4,3	11,2
Grecia	5,9	20,3	8,0	5,8	12,4	0,9	4,6	11,6	30,6
Finlandia	20,9	16,1	0,2	3,0	8,2	24,6	7,8	12,0	5,7
Portugal	16,8	22,8	0,0	7,9	2,9	3,3	3,9	4,2	29,0
Nueva Zelanda	9,4	11,2	0,2	4,2	5,8	3,3	24,0	5,0	34,4
Irlanda	22,6	17,2	0,2	3,3	6,0	8,1	26,6	5,8	8,5
Islandia	31,8	13,0	...	...	27,3	1,3	8,4	7,1	0,1
Total OCDE ^b	22,0	17,0	15,0	11,5	4,0	17,0	4,0	3,0	5,5

Fuente: OCDE/STIU banco de datos - diciembre de 1985.

^a La suma de los grupos industriales indicados puede ser menor que 100; la diferencia correspondería a agricultura y minería. La composición detallada de los grupos industriales es la siguiente: Grupo eléctrico: maquinaria eléctrica, equipo electrónico y componentes (excluidas las computadoras). Grupo químico: químicos, drogas y refinerías de petróleo. Aeronáutico: aeronáutico (incluido misiles). Otros transportes: vehículos motorizados, barcos y otros transportes. Metalés básicos: metales ferrosos, no ferrosos, fabricación de productos metálicos. Grupo de maquinaria: instrumentos, maquinaria de oficina y computadoras; maquinaria n.e.p. Grupo relacionado con químicos: alimento, bebidas y tabaco, textiles y vestuario, goma y plástico. Grupo de otras manufacturas: piedras y vidrio, papel e imprenta, madera, caucho y muebles; otras manufacturas. Grupo servicios: servicios, construcción, transporte y almacenamiento, comunicación, servicios de ingeniería y otros servicios.

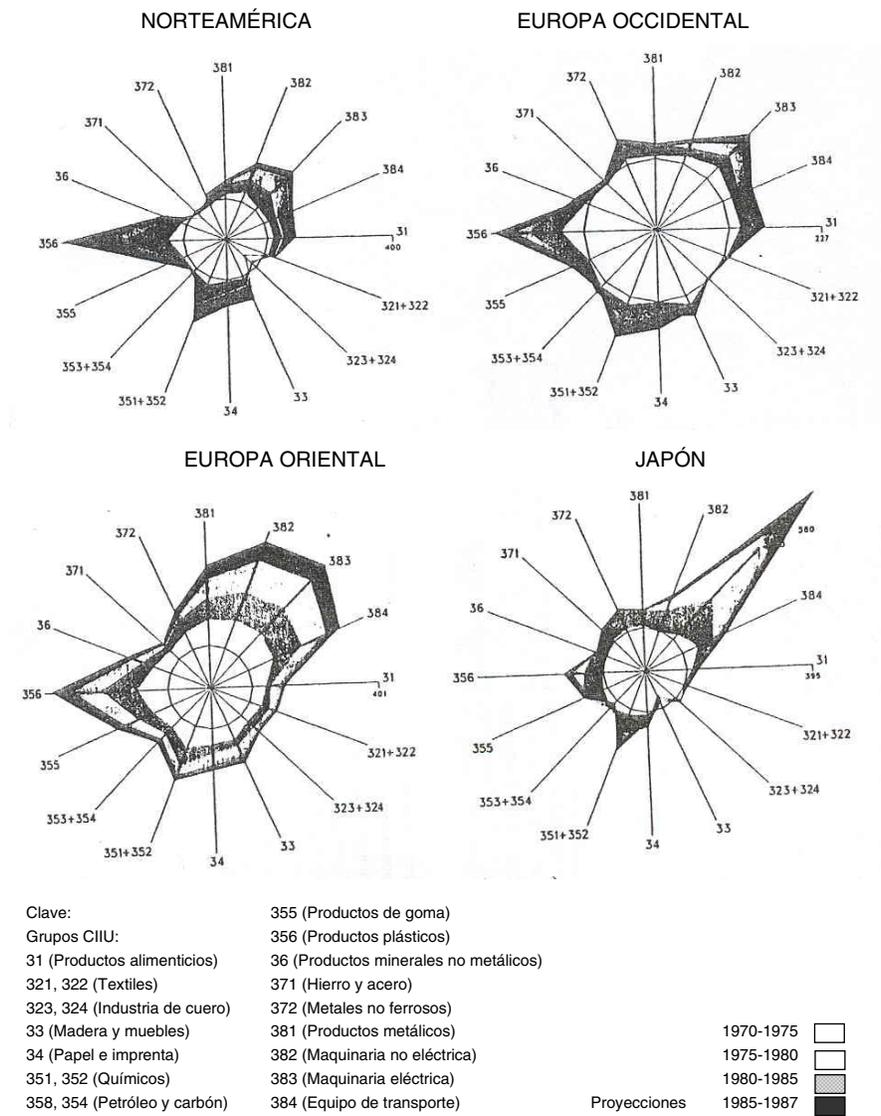
^b Estimado parcialmente por OCDE, excepto para los Países Bajos.

En el gráfico VI.2 se describe para 1970-1987, la evolución sectorial del sector industrial en las principales regiones industrializadas. En todas ellas, la rama de equipo eléctrico, cuyo componente principal es en términos de dinamismo la subrama electrónica, presenta un acelerado crecimiento. Si se hace abstracción del Japón, en que la transformación del sector productivo se basó en la rama electrónica, se advierte que tanto en Estados Unidos como en Europa occidental y oriental, además de la maquinaria eléctrica, las ramas de plásticos y de química industrial han sido los motores primarios de la transformación industrial.

En consecuencia, en el conjunto de la economía internacional, e independientemente del sistema socioeconómico, el contenido sectorial del cambio técnico ha estado marcado por dos ejes nítidos y comunes a los más variados tipos de países. En primer lugar figura el sector químico, estimulado por la caída relativa del precio del petróleo entre 1950 y 1973, que no obstante las crisis de 1973 y 1979, siguió siendo muy dinámico, aunque a un ritmo inferior que en el pasado y llevó a la sustitución creciente de los productos naturales por sintéticos. En segundo lugar están las ramas metalmecánicas que incluyen los equipos de transporte (principalmente automóviles) y los electrodomésticos. Estos productos corresponden al consumo duradero que caracteriza el patrón de vida que, desde la segunda guerra mundial, se propaga desde los Estados Unidos al conjunto del planeta. Por último figuran los bienes de capital, cuya característica principal es la de ser portadores de elevada proporción del progreso técnico, lo que permite elevar la productividad, difundir este aumento al conjunto de la producción y hacer frente a la creciente escasez, elevado costo y gran fuerza sindical y política del sector laboral. En el conjunto de los países influye además la intensa competencia internacional asociada con la difusión del progreso técnico y con la industrialización de nuevas regiones y países, lo que estimula la tecnificación y la expansión del sector de bienes de capital.

Para explicarse los aumentos de la productividad —que corresponden en el lenguaje económico a lo que los ingenieros llaman progreso técnico— es preciso identificar y aislar los sectores que tienen mayor responsabilidad en ellos. Hacer abstracción del papel que cumplen al respecto determinados sectores invalida el análisis del progreso técnico y del aumento consiguiente de la productividad, uno de los factores centrales en el crecimiento y transformación de la economía.

Gráfico VI.2
 NORTEAMÉRICA, EUROPA OCCIDENTAL, EUROPA ORIENTAL Y JAPÓN:
 CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA INDUSTRIA, 1970-1987



Fuente: ONUDI, *Industry and development: global report 1986*, Viena, 1987.

Nota: El gráfico se basa en el valor agregado a precios constantes de 1980. Se calculó un número índice para cada rama desde el año base de 1970. El índice determina la distancia desde el origen de la estrella. Los índices están conectados para cada año por un trazo que representa el monto de la expansión para el país en cuestión. Como la expansión (valores absolutos de los índices) es diferente en cada país, se ha utilizado una escala diferente en cada gráfico.

La macroeconomía, fuente principal de inspiración para las políticas económicas, parte precisamente del supuesto de que la desagregación sectorial es inservible para alcanzar los propósitos analíticos que se plantea y que tienen que ver principalmente con la definición de los equilibrios macroeconómicos a corto plazo de las variables que resultan de sumar lo que ocurre en los distintos sectores por efecto de los diversos agentes que participan en la actividad económica. A la macroeconomía le interesa definir en qué medida podrán alcanzarse los equilibrios del producto, el consumo y la inversión, el equilibrio de las cuentas públicas y el equilibrio de las cuentas externas a corto plazo. Para explicar su indiferencia respecto del progreso técnico, algunos autores sacan a colación el trauma de la subutilización de recursos que dejó como secuela la crisis del año treinta. Según Gordon (1980, p. 11): "Quizá no haya tema en que, desde nuestra mira, nos parezca más anticuado el pensamiento del decenio de 1940 que el de la productividad y el crecimiento económico. La elevación de la productividad no se consideraba principalmente como la fuente del progreso económico sino más bien como el origen del desempleo. El descuido de la relación entre la productividad y el desarrollo a largo plazo se basaba en la obsesión por la posibilidad de subutilizar los recursos y la duda de que la economía pudiera mantenerse en un estado de empleo pleno". Por su parte, Rosenberg (1986, p. 20) vincula esa indiferencia con una característica básica del marco conceptual neoclásico. Según él "la tradición neoclásica en la economía, que comenzó al finalizar el siglo XIX, abandonó la clásica preocupación por las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo y centró su atención en el examen de las consecuencias que suponía una conducta maximizadora en un marco estático. Una preocupación constante, que ha dominado a esta corriente hasta nuestros días, es la de analizar cómo una economía de mercado genera fuerzas para volver al equilibrio después que este ha sido alterado. Se ha dedicado considerable atención al análisis de las condiciones que determinan la estabilidad y la eficiencia del estado de equilibrio hacia el cual propende la economía. Sin embargo, la economía neoclásica se ha dedicado preferentemente a la comparación entre sucesivos equilibrios y no incorpora un análisis del propio proceso de reajuste. El cambio tecnológico, si es que se considera, suele tratarse como una innovación única, de tipo exógeno, que abarata los costos y al cual la economía luego se reajusta".

Algunos de los más renombrados economistas actuales reconocen que el punto flaco de la macroeconomía está en el análisis del crecimiento económico y la elevación de la productividad y que esto se debe, entre otros factores, precisamente a que hace abstracción de la desagregación sectorial que le permitiría aislar los factores que tienen mayor gravitación en este proceso. Con todo, según admite Samuelson (1980, p. 693), "la teoría del

crecimiento está aún en las fronteras del conocimiento económico y los expertos no se han puesto de acuerdo sobre el mecanismo subyacente a las trayectorias pasadas y futuras del desarrollo".

La necesidad de superar esta insuficiencia se expresa en la convergencia de puntos de vista respecto a la necesidad de avanzar en la desagregación sectorial para abrir la "caja negra" del progreso técnico. La vinculación entre progreso técnico y desarrollo económico y social ha sido una de las ideas de fuerza estructural de la CEPAL.

ii) El progreso técnico y los alcances de la macroeconomía

A partir de la segunda guerra mundial y hasta mediados del decenio de 1960 la productividad había estado creciendo a un ritmo no inferior al 3% anual. Desde ese entonces fue bajando progresivamente el ritmo de crecimiento. De mediados del decenio de 1970 hasta la fecha se mantiene muy bajo en los Estados Unidos, pero se ha recuperado en otros países industrializados.

La preocupación por este fenómeno se ha generalizado; en el decenio de 1980 el tema de la productividad y del progreso técnico mereció, por primera vez, un lugar destacado en las reuniones de la cumbre entre los países industrializados. Según Jorgensen (1986, p. 69), "el descenso abrupto del crecimiento económico en los países industrializados plantea un problema parecido, por su interés científico e importancia social, al que suscitó el problema del desempleo masivo durante la gran crisis del año treinta. Se han ensayado los métodos tradicionales de análisis económico y han resultado inoperantes. Evidentemente habrá que encontrar un nuevo marco conceptual para lograr comprenderlo en términos económicos".

En el cuadro VI.4 se contrasta la situación, desde una perspectiva macroeconómica, de distintos países de diferente nivel de desarrollo: los del tramo de ingresos medianos bajos corresponden a un intervalo de 500 a 1.500 dólares por habitante; los de ingresos medianos altos entre 1.500 y 5.000 y los países industriales de economías de mercado superan en general los 5.000 ó 6.000 dólares y llegan hasta 16.000 dólares por habitante (1984). Desde el punto de vista de los indicadores macroeconómicos, el perfil de estos tres grupos de países no parece muy distinto. Dos características podrían diferenciarlos: la mayor gravitación del sector público a medida que sube el nivel de desarrollo y el ingreso per cápita; y el grado de apertura medido por la exportación total de bienes respecto del PIB, que parece más bajo en los países más industrializados. Estas dos diferencias, paradójicamente, no se compadecen con el tipo de recomendación que se hace actualmente a los países en desarrollo: jibarizar la función pública y aumentar el grado de

apertura. La similitud entre los grupos de países se acentúa cuando se comparan pares de países en desarrollo y desarrollados, entre los cuales las diferencias de perfil macroeconómico son casi imperceptibles. Si se compara Panamá con el Reino Unido, las diferencias son mucho menores que lo que *a priori* podría suponerse dada la naturaleza de los países y lo propio ocurre con Costa Rica y Francia. Si no se supiera a qué país corresponden las cifras, no sería raro que aun un observador avezado pudiese caer en el error de atribuir las cifras de un país al otro.

Cuadro VI.4
SIMILITUDES MACROECONÓMICAS Y DIFERENCIAS ESTRUCTURALES, 1984
(Porcentaje del PIB)

	Consumo de las administraciones públicas	Consumo privado	Inversión interna bruta	Ahorro interno bruto	Exportaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores	Ingresos corrientes totales, administración central ^a	Gastos totales, administración central	Superávit/déficit global ^a
Países de ingresos medianos bajos	13	71	19	16	21	21	21	-5
Países de ingresos medianos altos	14	65	22	26	26	24	27	-6
Países industriales con economías de mercado	17	62	21	21	18	27	30	-6
Panamá	19	64	18	17	36	30,2	40,4	-12,1
Reino Unido	22	61	17	17	29	37,6	41,4	-5,0
Costa Rica	16	61	25	24	34	24,3	26,4	-2,2
Francia	17	64	19	19	25	42,7	44,8	-3,6

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1986*, Washington, D.C., 1986, cuadros 5, 22 y 23.

^a 1983.

¿Qué significa esto? Que desde el punto de vista del análisis macroeconómico, las diferencias entre países estructuralmente tan distintos como los mencionados no son útiles para la definición de los equilibrios macroeconómicos de corto plazo. Haciendo una burda analogía sería como si un fisiólogo propusiese medir la importancia de los distintos órganos del cuerpo humano según el peso de cada órgano y sugiriera que para evaluar el estado del cuerpo humano sería útil la simple suma aritmética del peso de los distintos órganos, haciendo caso omiso del papel que cada uno cumple. En el ámbito económico, al hacer abstracción del hecho de que determinados sectores productivos

presentan la propiedad de ser portadores privilegiados del progreso técnico, se haría abstracción ni más ni menos que de uno de los factores determinantes que explican el crecimiento y la transformación económica y social de los países. Una analogía aún más prosaica podría corresponder al especialista en mecánica de automóviles que afirma que conoce casi todo de su funcionamiento pero que del motor no entiende casi nada. El reconocimiento de esta limitación es ya un avance significativo que se da cada vez con mayor frecuencia (Landau y Rosenberg, 1986).

Se trata de un problema metodológico nada trivial. En un período en que los países industrializados se esfuerzan en forma sistemática por acelerar la incorporación del progreso técnico, los países de América Latina —que no pueden conciliar el crecimiento con la equidad y cuya característica fundamental sería justamente su escasa capacidad para absorber, elaborar y desarrollar el progreso técnico— se ven obligados a usar un marco teórico para establecer sus políticas económicas que elude el tema que constituye el meollo de su problema de desarrollo. Esto aconseja avanzar en la formulación de un esquema analítico que, complementando la función de la macroeconomía en el ámbito fundamental de cuidar los equilibrios en las magnitudes globales a corto plazo y sin que tenga pretensiones interpretativas generales, permita sistematizar, o por lo menos organizar, el pensamiento sobre los vínculos entre el patrón de industrialización y desarrollo y el logro de sus dos objetivos centrales: crecimiento y equidad.

iii) Tendencias fundamentales de las transformaciones

Durante los decenios de 1950 y 1960, cuando se definieron los perfiles de la industrialización de América Latina, la economía internacional se caracterizó por un vigoroso crecimiento económico con elevación de la productividad, lo que originó una rápida internacionalización del comercio y de la producción industrial. El patrón básico de referencia tecnológica desde el punto de vista del consumo, la producción y la energía, fueron los Estados Unidos, que en 1950 generaron 60% de la producción manufacturera mundial; Europa, Japón y los países en desarrollo, cada cual a su manera (Piare y Sabel, 1984), siguieron en esta senda de crecimiento que permite expandir los mercados, difundir conocimientos técnicos y ampliar las inversiones de las empresas fuera de los países de origen. Desde fines del decenio de 1960 y comienzos del de 1970 comenzó a decaer tanto el crecimiento económico como la elevación de la productividad; apareció un movimiento de recursos financieros cuya dinámica tendió a independizarse de la economía real, a lo cual contribuyeron el establecimiento de las tasas de cambio flotante en 1971, el reciclaje de los recursos petroleros después de las crisis de 1973 y 1979 y el déficit del Gobierno de los Estados Unidos.

En la economía real, la atención se centró en la caída del ritmo de crecimiento de la productividad (Zysman y Tyson, 1983) y en sus repercusiones sobre la inflación, la caída de la inversión, la dificultad de superar las rigideces económicas y sociales y la menor capacidad de competencia de Estados Unidos y Europa frente al Japón y los países de industrialización reciente. Para explicar este fenómeno se exploró una serie cada vez más amplia de factores, entre ellos el progreso técnico, la relación entre ahorro e inversión, la gestión empresarial, la calificación de la mano de obra y, en los últimos años, la calidad del producto y del proceso productivo la que influiría sobre la eficiencia tanto del proceso de fabricación como del uso de los insumos.

Se advierten diferencias palmarias entre los problemas que enfrentan Estados Unidos, Japón y Europa. En el primero se agudiza un problema de competitividad, que se inicia en los productos de menor contenido tecnológico (vestuario, calzado y textiles) pero que alcanza en la actualidad a los productos de contenido tecnológico medio (siderurgia, automóviles, industria naval) y a los de gran contenido tecnológico (computadoras, semiconductores y equipos de telecomunicación). El crecimiento de la productividad es lento, pero la capacidad de generación de empleo es relativamente elevada —quince millones de puestos de trabajo en el último decenio— aunque en actividades con niveles medios de remuneración más bajos que los del período anterior (predominio de los servicios). Entre 1973 y 1980 la productividad en el sector manufacturero se elevó en 2,1% y las horas trabajadas a un ritmo de 1,2% anuales.

En Europa el problema central es el desempleo pero el crecimiento de la productividad alcanza niveles elevados en Alemania occidental, Italia y Francia; el Reino Unido registra niveles bajos, comparables a los de Estados Unidos (2% y 5% anuales respectivamente); en los últimos 16 años casi no se han generado nuevos empleos en Europa y el del sector industrial se ha contraído a un ritmo aproximado del 2% anual.

Por distintas razones —falta de competitividad y desempleo— se refuerzan las actitudes proteccionistas en Estados Unidos y Europa, lo que insta al Japón, cuyos principales mercados son, a prever una modificación en su patrón de crecimiento dándole mayor ponderación a su mercado interno.

Desde fines del decenio de 1970 en los países industrializados se ha venido validando la concepción de que el cambio tecnológico desempeña una función esencial en las políticas de cambio estructural. En la reunión de la cumbre celebrada en Tokio, en mayo de 1986, se recalcó "la necesidad de aplicar políticas eficaces de reajuste estructural en todos los países y en todas las actividades económicas, con el objeto de promover el crecimiento económico, el empleo y la integración de las economías

internas en la economía mundial. Esas políticas deben comprender la innovación tecnológica, la adaptación de la estructura industrial y la expansión del comercio y de la inversión extranjera directa".

Al revés de lo que a veces ocurre en América Latina, ese planteamiento teórico se ha plasmado en hechos concretos. En efecto, los gastos en ciencia y tecnología de los países avanzados han venido creciendo en forma sostenida desde el decenio de 1970, tanto en relación con el PIB, como con la formación bruta de capital fijo, y, pese a las políticas de austeridad, incluso con el gasto público total (OCDE, 1986). En forma creciente se concentran recursos en el sector manufacturero y, dentro de este, en los sectores de alto contenido tecnológico. Desde 1970 hasta la fecha, en la producción y el comercio internacional, estos sectores (electrónica de consumo e industrial, computadoras y semiconductores, instrumentos científicos y farmacéuticos) muestran un dinamismo que contrasta con el lento crecimiento de los demás sectores.

Se ha acentuado la tendencia histórica en lo que toca a la influencia que tiene el progreso técnico sobre la utilización de los recursos naturales y de la mano de obra (véase de nuevo el gráfico VI.1). El precio de las materias primas, excluido el petróleo, llegó a comienzos de 1986 a un nivel parecido al de la gran crisis del año treinta y el del petróleo, que había caído en 50% en comparación con las manufacturas entre 1950 y 1973, había recuperado recientemente casi los mismos niveles de antes de 1973. En un estudio reciente se ha estimado que el contenido de materias primas por unidad de producto ha venido disminuyendo en forma sostenida a razón de 1,25% anual, con lo cual la cantidad necesaria alcanzaría aproximadamente a 40% de la que se precisaba a comienzos de siglo. Incluso se tiene la impresión de que esta tendencia se está acelerando en los últimos tiempos. En 1984 Japón utilizaba 60% de las materias primas que habría necesitado para obtener igual producción industrial en 1973 (Drucker, 1986). En 1977 la producción petroquímica en Estados Unidos igualó a la siderúrgica y hoy equivale a la suma de la producción de acero, aluminio y cobre. Por su parte, en los últimos diez años el consumo de energía por unidad de producto ha disminuido 25% en Estados Unidos y el de petróleo en 33%.

Las proyecciones de la relación de precios del intercambio para el resto del decenio indican que continuará esta tendencia con las consecuencias del caso para los países integrados en la economía mundial sobre la base de sus recursos naturales, entre los cuales, a partir de 1982, figuran los Estados Unidos (exportador neto solo de productos agrícolas y deficitario en productos industriales, energéticos y mineros). Los principales países favorecidos serían los que participan en el mercado internacional con un superávit del sector manufacturero.

En cuanto al impacto del progreso técnico sobre el empleo, hay variadas proyecciones de distinta magnitud, pero que apuntan todas hacia una menor demanda de mano de obra para alcanzar niveles parecidos de producción en el futuro. En el Japón y en las grandes empresas de Estados Unidos se preparan estimaciones que duplican la producción en 15 ó 20 años con disminuciones del empleo de planta que van del 25% al 40%. Sectores que hacían uso intensivo de mano de obra aumentan rápidamente su densidad de capital (textiles, vestuario, ensamblaje electrónico). Se desarrollan sectores de alto contenido tecnológico (semiconductores y química fina), cuyo uso de mano de obra es aún más bajo que el de una fábrica de automotores totalmente robotizada. Lo anterior, unido al proceso general de automatización en los distintos sectores de producción, reduce las ventajas comparativas basadas en la disponibilidad de mano de obra barata.

Están ocurriendo también modificaciones importantes en el ámbito institucional que transforman los canales de acceso al avance tecnológico por parte de América Latina. Se evoluciona de un patrón tecnológico caracterizado por escalas elevadas de producción estandarizada, basadas en un costo bajo y decreciente de la energía, hacia un sistema basado en la articulación de módulos productivos de tamaño pequeño pero de gran flexibilidad, con un mayor contenido de conocimiento científico y que se sustentan en la gran caída del costo de elaborar, transmitir y organizar informaciones. Este fenómeno se manifiesta en la elevada contribución de las empresas pequeñas y medianas en los sectores de punta (microelectrónica e ingeniería genética); los sistemas cooperativos de investigación y desarrollo entre empresas de distintos países en el mismo sector (automotriz); las operaciones conjuntas para producir renglones de alta tecnología entre empresas de diferentes sectores (los robots para empresas automotrices, la computación, las máquinas-herramientas y la electrónica); los programas cooperativos de investigación entre empresas de distintos países y los respectivos gobiernos (programa europeo EUREKA); y la creciente falta de diferenciación entre industria y servicios en las tecnologías de la informática (desplazamiento de empresas de telecomunicaciones hacia la computación y a la inversa) (Cohen y Zysman, 1987).

Los países avanzados comparten la preocupación por reestructurar su producción a fin de recuperar o consolidar su posición internacional, pero lo hacen desde ángulos y contradicciones muy distintos. Para el Japón, la reestructuración es una característica histórica de su proceso de industrialización, que se define por el desplazamiento sucesivo de recursos hacia los sectores en que se prevé un mayor dinamismo en los mercados internacionales, prestándose particular atención a las actividades portadoras de progreso técnico. Preocupación similar, aunque

con modalidades diferentes, se da en la República Federal de Alemania y en algunos sectores vinculados con el poder de compra del sector público en Francia. En cambio, para los Estados Unidos, la reestructuración implica innovar teórica e institucionalmente en el concepto de cambio estructural, como consecuencia de una serie de reajustes sucesivos exigidos por el mercado. Según esta concepción, los instrumentos legítimos de reajuste estructural son las variables macroeconómicas. Sin embargo, la devaluación de los últimos años —como medio de disminuir el fuerte déficit comercial— parecería insuficiente según estimaciones recientes, lo cual augura el resurgimiento de las presiones proteccionistas atentatorias, en buena medida, contra la formulación de políticas positivas de reestructuración.

No obstante las diferencias señaladas, los países avanzados comparten rasgos básicos: se trata de sociedades económica y socialmente articuladas (relativa equidad en la distribución del ingreso, elevada escolaridad, diferencias de productividad relativamente bajas entre sectores y empresas y variadas modalidades de participación y representación social y política), con un patrón de consumo y producción generado endógenamente y con una participación en el mercado internacional caracterizada por elevados niveles de especialización en el comercio de manufacturas. Se trata, por consiguiente, de una reestructuración industrial orientada a un objetivo limitado y compartido: elevar o consolidar la capacidad de competencia internacional, en el marco de sociedades articuladas internamente.

En suma, los países industrializados se empeñan en un proceso de reestructuración industrial en que el país que sirvió de modelo en cuanto a consumo, producción y patrón tecnológico (los Estados Unidos) ha perdido capacidad de competencia en el sector manufacturero, se ha transformado en deudor neto y absorbe los recursos generados por países superavitarios, principalmente Japón y Alemania occidental, más los recursos que fluyen por motivaciones económicas y extraeconómicas, incluidos el servicio de la deuda y la fuga de capitales, desde los países de menor desarrollo. La política oficial recalca la necesidad de reestructuración industrial para adaptarse al cambio tecnológico y mantener la competitividad internacional, sobre la base de un esquema analítico en que se privilegian las dimensiones macroeconómicas.

En la práctica, sin embargo, al analizar las políticas adoptadas por los países de la OCDE, se advierte que estas incluyen variados elementos de intervencionismo de corte sectorial e incluso microeconómico (OCDE, 1982). Se definen prioridades en determinados sectores (*winner*s); se otorgan subsidios de investigación y desarrollo a determinadas actividades; se levantan barreras no arancelarias en rubros específicos; se

utiliza explícitamente el poder de compra del sector público como instrumento de promoción; se otorga una variada gama de incentivos fiscales; se rescatan empresas en situación financiera difícil; las empresas líderes europeas en sectores de punta exigen de sus gobiernos cinco a siete años de protección, además de los garantizados por la legislación de propiedad industrial, para garantizar la supervivencia de estas industrias nacientes; en Estados Unidos las empresas del sector siderúrgico solicitan plazos prolongados de protección para revitalizar el sector; se subvencionan en Japón las adquisiciones de equipos automatizados para la industria pequeña y mediana y se gastan anualmente en Estados Unidos, Europa y Japón por el subsidio a la agricultura, recursos por un monto comparable a la transferencia neta de recursos financieros que América Latina ha venido efectuando en los últimos años al exterior (aproximadamente 30.000 millones de dólares). La discrepancia entre la recomendación de políticas neutrales, uniformes y basadas en precios reales y la práctica en los países de origen de esas recomendaciones es aún más notoria si se considera que esas sociedades están económica y socialmente articuladas y participan en la economía internacional fundamentalmente con su sector manufacturero.

Por su parte, América Latina hace frente a un medio internacional mucho menos propicio y más complejo que el que se daba en la etapa anterior del proceso de industrialización en diversos aspectos: dinamismo de la economía mundial, flujos financieros, evolución del patrón tecnológico, homogeneización del patrón cultural que difunden rápidamente las comunicaciones y, por último, prevaencia de una escuela de pensamiento económico que, aparte de no ajustarse siquiera a la práctica de la política económica en las sociedades avanzadas, difícilmente capta las particularidades de la realidad latinoamericana.

Cualquiera sea el ritmo de crecimiento económico de los países avanzados, habría motivos para suponer que es menor que en el pasado el efecto de arrastre sobre la economía latinoamericana debido a las tendencias proteccionistas, a las consecuencias del cambio técnico sobre la demanda de recursos naturales, a la menor competitividad de los sectores de uso intensivo de mano de obra y a la desaparición de los flujos financieros que permitían un crecimiento de las importaciones superior al de las exportaciones. Además parece haber consenso en que el ritmo de crecimiento en los países avanzados no sería tan alto como en los decenios anteriores.

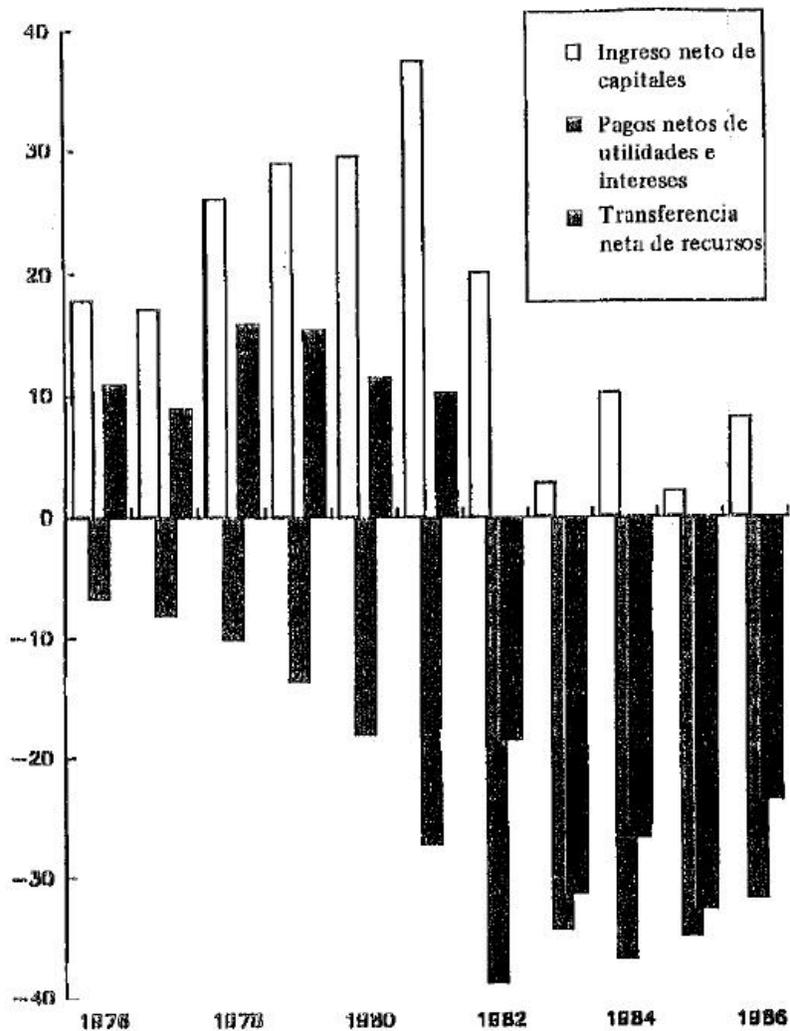
Por consideraciones que se vinculan con su propio proceso de reestructuración industrial y con la intensificación de la competencia internacional, los países avanzados deben canalizar recursos de inversión hacia sus propias economías. El intento regional de servir los intereses de

la deuda (aproximadamente 4% del PIB, $\frac{1}{4}$ de la inversión, casi el doble de la inversión neta), además de contribuir a agravar el deterioro de la relación de precios del intercambio por efecto de la sobreexpansión de las exportaciones de materias primas, ha acentuado la desarticulación económica y social (aumento del desempleo, distribución regresiva del ingreso, eliminación de subsidios a los sectores menos favorecidos, aumento de tarifas en los servicios públicos y caída del salario real) y limitado las posibilidades de crecimiento.

De 1980 a la fecha, los países latinoamericanos han perdido tanto en articulación económica y social como en dinamismo. Un número cada vez mayor de países presentaría un doble rasgo de estancamiento y desarticulación económica y social; muy pocos podrían ubicarse en la categoría de dinámicos con desarticulación económica y social y también muy pocos quedarían en la categoría de países relativamente articulados pero estancados. Ninguno satisfaría la doble condición, que en algún período de su historia han cumplido la mayoría de las sociedades avanzadas: articulación económica y social con dinamismo. El elevado grado de urbanización alcanzado por los distintos países de la región y la amplia difusión de los medios masivos de comunicación han homogeneizado aspiraciones, pero no así el acceso a los bienes y servicios de consumo, producción y comunicación de masas que caracterizan a las sociedades modernas.

La adopción y difusión de este ideal colectivo urbano en América Latina contribuye quizá a explicar la disposición a servir los intereses de la deuda externa como cuota por pagar, so riesgo de perder su participación en el conglomerado de sociedades modernas (véase el gráfico VI.3). En efecto, pese a la gran diversidad de situaciones nacionales con respecto al origen y uso de la deuda, modalidades institucionales, negociación, función económica, participación en el mercado internacional e incluso régimen político, los países de la región han coincidido en su decisión de transferir un monto neto de recursos al extranjero en el período 1982-1986. No existen por lo tanto antecedentes de denuncia total de deudas sino los que se remontan a tiempos pretéritos, por efecto de derrotas militares (Francia en 1872-1885 y Alemania en 1925-1932) (Devlin, 1987). Sea o no acertada esta hipótesis, lo concreto es que la región latinoamericana hace frente a graves restricciones en su intento por cumplir los dos objetivos de crecimiento y articulación económica y social, sin los cuales, aunque se acceda al uso de objetos modernos, no se podrán consolidar relaciones sociales modernas.

Gráfico VI.3
 AMÉRICA LATINA: INGRESO NETO DE CAPITALES Y TRANSFERENCIA
 NETA DE RECURSOS
 (Miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana* (LC/G.1454), Santiago de Chile, diciembre de 1986.

C. La noción del "casillero vacío"

1. Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"²⁵

a) El casillero vacío

i) Industrialización, crecimiento y equidad en América Latina

Se definirá como criterio de dinamismo el ritmo de expansión que han alcanzado los países avanzados en los últimos veinte años (2,4% anual del PIB por habitante) y se aceptará como definición de la equidad la relación entre el ingreso del 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la población con ingresos más altos. Esta relación en los países avanzados alcanzaba un promedio de 0,8% a fines del decenio de 1970 y comienzos del de 1980, es decir, el 40% de la población de ingresos más bajos tiene un ingreso que equivale al 80% del ingreso del 10% de los ingresos más altos. Supóngase que para América Latina la línea divisoria entre los países que han logrado una mayor y una menor equidad está definida por esa misma relación, pero con un valor de 0,4%, es decir, la mitad de la que se da en los países industrializados (Banco Mundial, 1986a). Al cruzar las variables de crecimiento y equidad aplicando como línea divisoria del dinamismo el crecimiento medio de los países avanzados en el período 1965 a 1984 y para la equidad la relación entre el 40% más pobre y el 10% más próspero (véase el cuadro VI.5), se genera una matriz de doble entrada en que queda un casillero vacío: corresponde a los países que podrían haber alcanzado a un mismo tiempo un crecimiento más acelerado que el de los países avanzados y un nivel de equidad superior a 0,4%. Este casillero vacío plantea la interrogante clave que se intentará despejar en este trabajo.

²⁵ Texto extraído de *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, CEPAL, Naciones Unidas, en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, Santiago de Chile, 1990, capítulo I, pp. 11-35.

Cuadro VI.5
AMÉRICA LATINA: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: CRECIMIENTO-EQUIDAD

		40% más bajos ingresos	
		Equidad: (1970-1984)	
		10% más altos ingresos	
		<0,4 ^a	≥0,4
<2,4% ^b	Bolivia	Costa Rica	Argentina
	Chile	El Salvador	Uruguay
	Perú	Guatemala	
	Venezuela	Honduras	
		Nicaragua	
Crecimiento PIB/hab. (1965-1984)	Haití (15,9) ^c		(11,5) ^c
	Brasil Colombia	Panamá República Dominicana	
≥2,4%	Ecuador México Paraguay (72,6) ^c		

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología sobre la base de datos del Banco Mundial.

^a Mitad relación comparable de los países industriales.

^b Crecimiento del PIB/por habitante de los países industriales, 1965-1984.

^c Participación en el PIB regional.

Aproximadamente un 73% del producto interno bruto regional se genera en países que podríamos denominar dinámicos desarticulados (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana); un 11% corresponde al otro extremo: países integrados o articulados pero estancados (Argentina y Uruguay); y el 16% restante a países en que se dan a un tiempo la desarticulación y el estancamiento. En esta última categoría estarían algunos casos potencialmente explosivos en la medida en que, dada la situación de estancamiento y desarticulación social que se traduce en una distribución inequitativa del ingreso, es presumible que aparecerá una amplia gama de propuestas alternativas que convoquen a la sociedad a superar esta realidad insatisfactoria.

Hasta ahora, el casillero de crecimiento con equidad está vacío, por lo menos para el conjunto de países para los cuales se dispone de información comparable. La ubicación en los diferentes casilleros, como es lógico, depende del nivel que se defina como divorcio de las aguas. Así, por ejemplo, si el límite de la equidad se desplazara levemente hacia abajo, aparecerían en el casillero superior derecho países como Costa Rica,

Chile y Venezuela; y si el límite de crecimiento se desplazara hacia arriba, el número de países dinámicos se reduciría, manteniéndose Brasil, México, Ecuador y Colombia.

Cabría imaginar que solo podrían llenar el casillero vacío países que hayan avanzado en su proceso de desarrollo; pero esa suposición se ve refutada por los hechos al considerar países de otras regiones con niveles de ingreso y de desarrollo equiparables a los de América Latina. Hay por lo menos seis países de distintas regiones e incluso con distintos sistemas socioeconómicos y políticos (véase el cuadro VI.6) que, según las mismas fuentes de información (Banco Mundial), podrían colocarse en el casillero que en América Latina permanece vacío: Corea del Sur, España, Yugoslavia, Hungría, Israel y Portugal. Se trata de países que por el tamaño de su territorio y su economía son comparables a distintos países de América Latina. Presentan variadas características en cuanto al origen de sus sociedades e inserción geopolítica que cumplen condiciones de crecimiento económico y equidad. Cabría entonces preguntar si sería la especificidad del desarrollo latinoamericano la que daría origen al casillero vacío.

Cuadro VI.6
OTROS PAÍSES: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: CRECIMIENTO-EQUIDAD

	40% más bajos ingresos Equidad: (1970-1984) 10% más altos ingresos	
	<0,4 ^a	≥0,4
<2,4% ^b		
Crecimiento PIB/hab. (1965-1984)		Corea del Sur España Yugoslavia
≥2,4%		Hungría Israel Portugal

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología sobre la base de datos del Banco Mundial.

^a Mitad relación comparable de los países industriales.

^b Crecimiento del PIB/por habitante de los países industriales, 1965-1984.

En este trabajo se intentará comprender el caso latinoamericano sobre la base del estudio comparado de distintos países, dentro y fuera de la región. Para los historiadores, resulta evidente que a fin de comprender a una región como América Latina es imprescindible conocer el resto del mundo; sin embargo, esta verdad no ha sido siempre tomada en cuenta al analizar el tema del desarrollo en la región.

Para iniciar la exploración quizá sea interesante comparar la situación relativa de América Latina en distintas ramas de actividad respecto de la economía internacional. Aparece entonces un hecho que tal vez sirva como pista inicial: la región contribuye más en términos de población que de cualquier otro indicador de actividad económica. Aparece también una clara tendencia a que disminuya la participación de la región a medida que crece el valor agregado intelectual: en términos de población le corresponde a la región un 8%; en producto interno bruto 7%; y en producto manufacturero 6%. Si al interior del sector manufacturero se centra la atención en los bienes de capital, la presencia de la región baja bruscamente a 3%; la participación de ingenieros y científicos es 2,4%, y los recursos de que disponen esos ingenieros y científicos para desarrollar sus actividades representan apenas un 1,8%. Por último, en lo que se refiere a la representación de autores científicos, con toda la precariedad de este tipo de indicadores, América Latina supera levemente el 1%.

Una característica fundamental del desarrollo regional sería entonces que el agregado de valor intelectual a los recursos humanos y naturales disponibles, ha sido particularmente exiguo, lo que de una u otra manera implica que se trata de un desarrollo, fruto más bien de la imitación que de un proceso de reflexión sobre las carencias y las potencialidades internas. La inadecuación, en variadas formas y dimensiones, del proceso de desarrollo respecto de las carencias específicas y de las potencialidades de los distintos países de la región, será un tema recurrente al cual se hará referencia al efectuar las comparaciones internacionales más adelante. Parecería así que el rasgo central del proceso de desarrollo latinoamericano es la insuficiente incorporación de progreso técnico, su escasa aportación de pensamiento original basado en la realidad para definir el abanico de decisiones que supone la transformación económica y social. El casillero vacío estaría vinculado directamente con lo que podría llamarse la incapacidad para abrir la "caja negra" del progreso técnico, tema en el que incide el origen de las sociedades latinoamericanas, su institucionalidad, el contexto cultural y un conjunto de factores económicos y estructurales, cuya vinculación con el medio sociopolítico es compleja pero indiscutible. Esta apreciación, con ser una hipótesis preliminar de trabajo, cumple la función de hilo conductor para el argumento posterior.

El reconocimiento de esta carencia asociada al casillero vacío es perfectamente compatible con el reconocimiento de las profundas transformaciones que experimentaron la economía y la sociedad latinoamericanas en los últimos treinta años (1950-1981), aquellos años que Hirschman (1986) denomina la treintena gloriosa de América Latina, cuando, efectivamente, el producto se quintuplicó, con una población que aumentaba de ciento cincuenta y cinco millones a casi cuatrocientos millones de habitantes; con un proceso de urbanización acelerado al punto que varios de los países de la región que en 1950 mantenían en la agricultura a más de la mitad de la población no absorbían en ella sino a un cuarto o a un tercio; en que la educación y las condiciones de salud mejoraron, elevándose la esperanza de vida considerablemente en todos los países de la región; y en que se crearon instituciones que favorecieron la integración económica, social, política y cultural de la región. Incluso se sentaron las bases para el desarrollo tecnológico en ramas importantes vinculadas con la agricultura, las obras públicas y la energía.

El mundo ha crecido y se ha transformado económica, social, política y culturalmente desde la segunda guerra mundial a un ritmo que no tiene precedentes en la historia universal y en América Latina se han dado también muchas de estas transformaciones, pero el reconocimiento de los cambios positivos que se han producido en la región no debería inspirar la autocomplacencia.

ii) Características comunes de la industrialización latinoamericana

Cuatro rasgos definen el patrón de industrialización de América Latina: a) participación en el mercado internacional basada casi exclusivamente en un superávit comercial generado en los recursos naturales, la agricultura, la energía y la minería y déficit comercial sistemático en el sector manufacturero (con la excepción a partir de 1982 de Brasil); b) estructura industrial concebida e impulsada con vistas fundamentalmente al mercado interno; c) aspiración a reproducir el modo de vida de los países avanzados tanto en el plano del consumo como, en grado variable, en el de la producción interna; y d) limitada valoración social de la función empresarial y precario liderazgo del empresariado nacional público y privado en los sectores cuyo dinamismo y contenido definen el perfil industrial de cada uno de los países.

La inserción internacional por la vía de las materias primas

Después de más de 40 años de industrialización y habiendo tomado temprana conciencia de la tendencia al deterioro de la relación de precios del intercambio para los recursos naturales —de los cuales igual que en los Estados Unidos hay abundancia— respecto de las manufacturas, se advierte que todos los países de la región, sin excepción hasta 1982,

presentaban un saldo comercial positivo solo en la agricultura, la energía o la minería, según los casos y un déficit en el sector manufacturero (véase el cuadro VI.7). A partir de 1982, Brasil registra un superávit en el sector manufacturero pero los demás países siguen en la misma situación anterior. Para el Brasil se han expresado diversas opiniones sobre el carácter acaso estructural del superávit del sector manufacturero; hay quienes sostienen que se trata de una situación efímera vinculada con la contracción del mercado interno (1980-1983), con el dinamismo de las importaciones de los Estados Unidos en 1984 y con el descenso relativo de la tasa de inversión interna en el primer quinquenio de los ochenta, mientras otros opinan que el gran esfuerzo de inversión del Brasil en el decenio de 1970 en el sector industrial habría sentado las bases para generar un superávit manufacturero sólido y creciente (Barros de Castro, 1985). El deterioro del saldo comercial del sector manufacturero en 1986, asociado con un fuerte incremento de la demanda interna, aviva esa polémica, sin duda de interés para el resto de la región.

Cuadro VI.7
AMÉRICA LATINA: BALANCE COMERCIAL POR SECTORES DE
ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1985
(Millones de dólares)

	Total sectores	Agricultura	Industria manufacturera ^a	Energía	Minería	Otros sectores
Total América Latina	34 541	19 372	-13 649	22 593	6 282	-57
Países exportadores de petróleo	20 241	-285	-11 606	29 566	2 593	-27
Bolivia	-17	-107	-538	371	257	-
Ecuador	1 258	743	-1 346	1 897	-35	-1
México	9 197	-209	-5 092	14 049	455	-6
Perú	1 084	224	-948	637	1 171	-
Venezuela	8 719	-936	-3 682	12 612	745	-20
Países no exportadores de petróleo	14 300	19 657	-2 043	-6 973	3 689	-30
Argentina	4 581	5 576	-1 113	151	-34	1
Brasil	11 265	8 567	5 791	-4 901	1 822	-14
Colombia	-559	1 748	-2 271	94	-114	-16
Costa Rica	-159	595	-570	-165	-19	-
Chile	904	887	-1 523	-512	2 052	-
El Salvador	-493	234	-470	-253	-4	-
Guatemala	-305	641	-487	-447	-12	-
Honduras	-171	549	-520	-220	21	-1
Nicaragua	-799	143	-596	-339	-7	-
Paraguay	-197	237	-286	-142	-6	-
Uruguay	233	480	2	-239	-10	-

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, actualizado sobre la base del Banco de datos de comercio exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

^a La industria manufacturera incluye las secciones CUCI del 5 al 8, menos el capítulo 68 (Metales no ferrosos).

En cuanto a la relación de precios del intercambio se aprecia que las aprensiones del decenio de 1940 se validaron plenamente: entre 1950 y 1985 el índice de precios relativos entre la agricultura y la manufactura bajó de 168 a 81 (1979-1981=100); en la minería de 124 a 79; y en el petróleo de 26 en 1950, decae a 13 en 1970, sube a 107 en 1980, y vuelve a caer a 101 en 1985 (Banco Mundial, 1986b).

La región denunció estas tendencias, pero los cambios de estructura productiva no bastaron para neutralizar sus efectos adversos. A mediados del decenio de 1970 algunos países de la región, a la luz de los resultados insatisfactorios de este patrón de industrialización, adoptaron políticas que condujeron a elevar el déficit del sector manufacturero sin modificar gran cosa el superávit en los sectores de recursos naturales. Gracias a la liquidez financiera internacional se pudo amortiguar circunstancialmente el impacto, pero el problema volvió a aflorar con mayor dramatismo a partir de 1982, cuando el flujo neto de recursos financieros se tornó negativo y se acentuó la caída de los términos del intercambio (CEPAL, 1986a y b).

Esto es tanto más grave cuanto que el déficit manufacturero se concentra precisamente en los sectores de mayor dinamismo y contenido tecnológico: bienes de capital, química e industria automotriz. La región está mal en los rubros con un futuro promisorio para el comercio internacional y bien en aquellos que no lo ofrecen.

La industrialización orientada hacia el mercado interno

Cualesquiera sean las particularidades de cada país, a que se aludirá más adelante, en todos ellos las exportaciones industriales representan un porcentaje bajo de la producción industrial y, a juzgar por su tecnología de producto, de proceso y de fabricación, esta ha sido concebida fundamentalmente para abastecer el mercado interno. Esta característica no excluye el hecho de que hubo excepciones por períodos, sectores y países y de que a mediados del decenio de 1960 se aplicaran políticas de promoción de la exportación. El dato crucial es que la rentabilidad del mercado interno ha sido siempre más alta que la del mercado internacional (véase el cuadro VI.8).

Desde fines del decenio de 1970, la inversión para la exportación ha competido no solo con el cómodo y protegido mercado interno, sino con un atractivo aún más seductor: las colocaciones en el mercado financiero internacional con elevados tipos de interés en dólares. Para apreciar la magnitud de este nuevo fenómeno —que atenta tanto contra la inversión productiva para exportación como para el mercado interno y que se vincula, entre otros factores, con el déficit de los Estados Unidos— baste señalar que solo en el mercado de los eurodólares se transa anualmente

un volumen que equivale a 25 veces el del comercio internacional de bienes y servicios; aunque fuese considerable la doble contabilidad de estas operaciones, los órdenes de magnitud confirman que ha aparecido un fenómeno nuevo de gran significado potencial.

Cuadro VI.8
AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS^a
(En porcentajes)

	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	2,0	7,0	2,9	3,9	4,5	5,6	4,5	3,8	5,5
Brasil	2,1	2,8	3,0	5,3	6,1	5,0	7,4	17,3	28,4
México	...	2,5	2,2	2,8	2,5	3,7	6,3	6,0	7,1
Bolivia	4,8	2,6	3,5	3,2,	2,1	1,6	...	...	...
Colombia	1,4	2,0	4,9	4,9	5,0	4,5	3,5	3,6	4,6
Chile	1,3	2,2	5,4	6,1	4,4	5,1	5,4	6,0	6,6
Ecuador	1,8	1,9	5,4	9,8	7,4	6,6	2,4	4,4	...
Paraguay	12,5	9,0	10,6 ^b	...	...	...	...	...	...
Perú	0,6	0,5	0,5	5,1	3,3	3,5	2,5	3,1	...
Uruguay	3,9 ^c	2,3 ^d	4,8	7,8	6,6	7,6	11,3	11,7	10,3
Venezuela	1,2	0,6	0,8	1,0	1,3	1,0	0,7	1,9	5,0
Costa Rica	3,8	9,7	11,5	12,3	18,3	13,5	11,8	...	...
El Salvador	5,0	15,7	17,6	24,3	17,0	15,9	13,2	...	...
Guatemala	26,8 ^c	18,3 ^d	15,8	21,2	17,1	16,4	16,5	14,4	...
Honduras	5,5	10,4 ^d	15,3	13,3	11,6	10,3	9,4	7,6	...
Nicaragua	2,6	9,2	8,9	7,6	5,0	2,7	2,7	1,6	...
República Dominicana	1,8	1,8	7,1	6,7	6,6	3,9	4,9	4,0	...

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de datos de ONUDI; Naciones Unidas, *Industrial statistics yearbook 1983*; y CEPAL, *América Latina y el Caribe: exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1982* (LC/L.351), Santiago de Chile, 1985.

^a Definición de manufacturas y semimanufacturas basada en documento TD/B/C.2/3 de UNCTAD.

^b 1974.

^c 1968.

^d 1971.

Aún para el Brasil, cuyas exportaciones industriales representan la mitad de las exportaciones de manufacturas de la región y más de 50% de sus propias exportaciones totales, el coeficiente de exportaciones industriales es bajo y para la mayoría de las empresas y sectores el mercado interno continúa siendo el objetivo prioritario. En 1980 el coeficiente de exportaciones a valor bruto de la producción fue de 5,3%, con una definición estricta de las manufacturas, y de 8,0% con una definición amplia. Esto rige, sin grandes variaciones, para las firmas privadas nacionales, extranjeras y estatales. Esta situación, en un país cuyo PNB equivalen al del conjunto de Suecia, Noruega, Dinamarca y

Finlandia (todos ellos orientados hacia el mercado internacional), se agrava en los países medianos y pequeños de la región (coeficientes de exportación del orden de 10%). Se reproduce así el esquema de los Estados Unidos de concentración de la producción en el mercado interno, con la salvedad de que el país de mayor mercado interno de la región (Brasil) representa hoy un 8% del de los Estados Unidos. Al terminar la segunda guerra mundial representaba 4% del de los Estados Unidos cuando este generaba el 40% del producto mundial y 60% de las exportaciones mundiales, con una población equivalente al 6% del total mundial.

Lo privativo de la región no radica, sin embargo, en haber aplicado una política de sustitución de importaciones —lo propio hizo todo el mundo con la excepción de Inglaterra a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX— sino en la modalidad económica que aplicó. La sustitución de importaciones ha sido un elemento integrante de un patrón de industrialización caracterizado por un conjunto de elementos que se apoyan y refuerzan entre sí; aislar cualquiera de estos componentes y centrar en él la atención resulta más simple, pero improcedente cuando se trata de diseñar estrategias diferentes de industrialización. Sin embargo, cabe destacar que una región en que el costo horario del sector manufacturero fluctúa entre un 0,14% y un 5% del que prevalece en los países desarrollados, con una carga tributaria inferior, con niveles de productividad que no alcanzarían al 50% del vigente en los países desarrollados y con acceso a tecnologías similares, difícilmente puede mantener pasivamente un proteccionismo elevado e indiscriminado. La experiencia internacional enseña que tampoco conviene una apertura radical y cándida, sino que habrá que definir sectorial y temporalmente un trayecto de aprendizaje tecnológico interno que lleve a una colocación segura en el mercado internacional.

El patrón de consumo

El afán de reproducir el modo de vida de los países avanzados y en particular el de los Estados Unidos es común al conjunto de los países de la región, afán que por lo demás parece compartir la abrumadora mayoría de la población mundial, cualesquiera sean sus niveles de desarrollo, sistemas socioeconómicos y origen étnico. Lo que es específico de la región es la modalidad con la cual esta se incorpora a la demanda y a la oferta industrial, a la plataforma energética, a la comercialización, a las comunicaciones y al financiamiento del consumo. El grado en que los distintos objetos se difunden desde la cúspide de la pirámide de ingresos hacia la base varía según el precio unitario. En los bienes baratos (bebidas, prendas de vestir y algunos electrodomésticos), la difusión alcanza incluso a los sectores rurales; si se incluye la electrónica de consumo, llega

a los sectores populares urbanos y en el caso del automóvil (el bien que en alguna medida simboliza este patrón de consumo) penetra hasta los sectores medios. El modo de vida de referencia se ha gestado al interior de un país en que el ingreso por habitante equivale en la actualidad a más de siete veces el ingreso por habitante de América Latina y cuya dimensión económica equivale prácticamente a cinco veces la del conjunto de los países de América Latina. Por añadidura el propio país de origen ha advertido recientemente que se trata de un modo de vida tan caro que hasta allí no bastan los recursos internos para sostenerlo, razón por la cual los Estados Unidos han pasado recientemente a la categoría de deudor neto, con la única diferencia de que emiten la moneda en que se contabiliza su deuda. Para recuperar su capacidad de competencia internacional y obviar su retraso en términos de crecimiento y productividad, han debido recurrir a la devaluación para erosionar el nivel relativo de las remuneraciones internas.

En América Latina se han trasplantado los objetos físicos en mayor medida que los conocimientos e instituciones necesarios para diseñarlos, producirlos y adaptarlos a las condiciones locales. El anhelo de tener entre manos esos objetos ha sido mayor que la pasión por asimilar la modernidad de los conocimientos y de las relaciones interpersonales sobre la base de los cuales estos se diseñaron.

Aceptando como dato básico que el modo de vida de los Estados Unidos forma parte de un ideal colectivo, el desafío consiste en compatibilizar ese dato con la búsqueda de la articulación económica social interna y una inserción sólida en la economía internacional. En América Latina ha predominado la aspiración de reproducir el modo de vida de los Estados Unidos, en la parte de la pirámide de ingresos que puede costear los precios de los distintos bienes, por sobre los objetivos de articulación nacional y sólida inserción internacional. Este hecho se aprecia por ejemplo, en la densidad de consumo de ciertos objetos caros (automóvil), que es mucho mayor que en otros países de industrialización tardía con un nivel de ingreso comparable; además, a diferencia, de otros países y regiones, se ha establecido la producción local de esos objetos para el mercado nacional con gran número de fábricas de escala reducida, estructuralmente incompatibles en la mayoría de los países con las exigencias del mercado internacional. El acceso a estos bienes se ha facilitado calcando los mecanismos de crédito al consumo vigentes en los países de origen, con las inevitables consecuencias sobre el ahorro de las familias y la disponibilidad de recursos para la inversión.

En un país avanzado como es el Japón, también de industrialización tardía, en que el ingreso por habitante representa casi el 80% del de los Estados Unidos, la densidad de automóviles equivale a

40% de la de este país y la disponibilidad de crédito para el consumo equivale, con relación al PNB, a una séptima parte. Lo curioso es que el Japón es el primer proveedor extranjero de automóviles de los Estados Unidos. Varios de los países nórdicos con niveles de ingreso por habitante comparables a los de Estados Unidos y con mercados, en términos del PNB, más grandes que los de países medianos de la región, presentan una densidad de consumo de automóviles elevada pero no han establecido producción interna. Corea del Sur, con un ingreso por habitante similar al de los países más grandes de la región, un producto equivalente a un tercio del de Brasil y la mitad del de México y que exporta actualmente automóviles a Canadá y los Estados Unidos a partir de empresas nacionales, tiene una densidad de automóviles que equivale a entre un quinto y un décimo de la prevaleciente en los países de la región.

En el renglón alimentario, se observa un claro descuido de los productos básicos para el mercado interno en Brasil y México. En el último decenio ha habido un aumento significativo de la producción agrícola para la exportación y de la producción de caña para sustituir al petróleo en el Brasil, junto con una caída de la producción por habitante de cereales; el coeficiente de importación de cereales ha venido elevándose sistemáticamente en ambos países hasta alcanzar, a comienzos de los ochenta, un nivel aproximado de 20%. En la Argentina estos productos coinciden con los principales rubros de exportación.

En la Argentina y Corea, en la primera por la dotación generosa de recursos naturales y en la segunda por la valoración de estrategias de autosuficiencia alimentaria, el problema de los alimentos básicos para el consumo interno está resuelto (el consumo de calorías por habitante en Argentina es similar al de Estados Unidos y superior al de Europa y Japón).

En cuanto al contenido de la dieta, se observa (véase el cuadro VI.9) un claro contraste entre un país que busca la adecuación de las carencias y potencialidades internas (Corea del Sur) y los de América Latina que intentan reproducir en la cúspide de la pirámide de ingresos el patrón alimentario de los Estados Unidos con mayor proporción de alimentos de origen animal, especialmente vacuno, mientras en Corea predominan los granos y el pescado. Aunque el contenido de calorías y proteínas es comparable, la composición es muy distinta. En América Latina la configuración resulta de superponer la dieta de los sectores medios y altos urbanos, cuyo contenido se asemeja mucho a la de Estados Unidos, a la de los sectores campesinos y populares urbanos cuya dieta, en niveles absolutos y en contenido de carne y leche, es manifiestamente inferior.

Cuadro VI.9
AMÉRICA LATINA Y COREA: DIETA ALIMENTICIA

	Consumo						Calorías						Proteínas					
	América Latina			Corea			América Latina			Corea			América Latina			Corea		
	Kg/año (1979-1981)	Porcentajes	Kg/año (1975)	Porcentajes	Valor (1979-1981)	Porcentajes	Valor (1979-1981)	Porcentajes	Valor (1975)	Porcentajes	Gramos (1979-1981)	Porcentajes	Gramos (1975)	Porcentajes	Gramos (1979-1981)	Porcentajes	Gramos (1975)	Porcentajes
Origen vegetal	459,9	76,1	364,4	88,6	2 184	83,3	2 282	93,2	2 282	93,2	39,6	59,2	53	75,7	39,6	59,2	53	75,7
Arroz	39,7	6,6	126,0	29,8	265	10,1	1 243	50,8	1 243	50,8	5,3	7,9	23	32,9	5,3	7,9	23	32,9
Trigo	58,1	9,6	40,9	9,7	400	15,3	408	16,6	408	16,6	11,8	17,7	12	17,1	11,8	17,7	12	17,1
Maíz	37,7	6,2	...	...	337	12,8	...	...	...	...	8,4	12,6	...	...	8,4	12,6	...	...
Otros cereales	3,7	0,6	48,6	11,5	26	1,0	472	19,3	472	19,3	0,8	1,1	11	15,7	0,8	1,1	11	15,7
Total cereales	139,2	23,0	215,5	51,0	1 028	39,2	2 123	86,7	2 123	86,7	26,3	39,3	46	65,7	26,3	39,3	46	65,7
Fruta	102,7	17,0	15,2	3,6	144	5,5	24	1,0	24	1,0	1,6	2,4	1	1,4	1,6	2,4	1	1,4
Verduras	37,6	6,2	105,1	24,9	30	1,2	40	1,6	40	1,6	1,3	1,9	3	4,3	1,3	1,9	3	4,3
Papas	...	...	27,6	8,9	...	...	86	3,5	86	3,5	...	...	2	2,9	...	...	2	2,9
Total frutas y verduras	140,3	23,2	147,9	37,4	174	6,7	150	6,1	150	6,1	2,9	4,3	6	8,6	2,9	4,3	6	8,6
Otros de origen vegetal	171,4	38,4	...	...	897	34,2	...	...	...	...	4,2	6,3	...	...	4,2	6,3	...	...
Leguminosas	9,0	1,5	1,0	0,2	85	3,2	9	0,4	9	0,4	6,2	9,3	1	1,4	6,2	9,3	1	1,4
Origen animal	144,8	23,9	48,2	11,3	437	16,7	166	6,8	166	6,8	27,0	40,8	17	24,3	27,0	40,8	17	24,3
Vacuno	16,6	2,7	1,9	0,4	97	3,7	9	0,4	9	0,4	6,3	9,5	1	1,4	6,3	9,5	1	1,4
Cerdo	6,1	1,0	4,7	1,1	34	1,3	48	2,0	34	1,3	1,9	2,9	2	2,9	1,9	2,9	2	2,9
Pollo	7,0	1,2	1,9	0,4	29	1,1	6	0,2	6	0,2	2,1	3,2	1	1,4	2,1	3,2	1	1,4
Pescado y marisco	13,5	2,2	24,9	5,9	24	0,9	68	2,8	24	0,9	3,4	5,1	11	15,7	3,4	5,1	11	15,7
Otras carnes	5,4	0,9	...	...	18	0,7	...	...	...	...	2,4	3,7	...	...	2,4	3,7	...	...
Total carnes y pescado	48,6	8,0	33,4	7,8	202	7,7	131	5,4	131	5,4	16,1	24,4	15	21,5	16,1	24,4	15	21,5
Leche	87,4	14,5	11,3	2,7	155	5,9	19	0,8	19	0,8	9,2	13,8	1	1,4	9,2	13,8	1	1,4
Huevos	6,2	1,0	3,5	0,8	23	0,8	16	0,6	16	0,6	1,7	2,6	1	1,4	1,7	2,6	1	1,4
Aceites y grasas animales	2,6	0,4	...	...	57	2,2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Total	604,7	100,0	412,6	99,9	2 621	100,0	2 448	100,0	2 448	100,0	66,6	100,0	70	100,0	66,6	100,0	70	100,0

Fuente: División CEPAL/FAO y Banco Mundial.

Un contraste adicional entre los regímenes alimenticios considerados es el que dice relación con la eficiencia energética (entendiéndose como tal la energía biológica o comercial requerida por unidad de caloría alimenticia ingerida por un consumidor medio) de unos y otros. Baste recordar las pérdidas de eficiencia que supone la transformación de granos en alimentos de origen animal y las estimaciones para el sistema alimentario norteamericano —que es el patrón que se tiende a imitar—, que indican que se requieren alrededor de nueve calorías de energía fósil por cada caloría disponible "en el plato del consumidor" (Steihart y Steihart, 1985). El modelo de consumo japonés y, con mayor razón el de Corea, requerirían, muy probablemente, menos de la mitad de la cifra indicada. Solo la gran desigualdad de los patrones de consumo de alimentos en América Latina permite que, en la cúpula, el patrón de referencia tenga vigencia plena pues según Schejtman "en el caso específico de Sudamérica, se tendría que emplear dos veces la totalidad de su consumo actual de petróleo bruto (1980) si se generalizaran patrones de producción y modalidades de consumo como las del modelo que se tiende a imitar" (Schejtman, 1985, p. 53).

En Japón y en Corea se ha tendido también a evolucionar hacia el modo de vida americano, tanto en lo referente a vehículos como a la dieta, pero esa tendencia, de carácter mundial, se ha morigerado de modo de cautelar el dinamismo, la competitividad internacional y las normas mínimas de equidad, favoreciendo el proceso de integración social.

Escasa valoración social y precario liderazgo del empresariado nacional

El liderazgo de los sectores industriales más dinámicos (automotriz, química, bienes de capital) portadores del progreso técnico, que definen el perfil productivo nacional, no lo han ejercido, en la mayoría de los casos, las empresas privadas nacionales; en el conjunto de las mayores empresas de cada país, las privadas nacionales grandes ocupan un modesto tercer lugar, tras las públicas y las empresas transnacionales (Fajnzylber, en prensa); al comparar la situación de los países de la región en lo que se refiere a la presencia y gravitación de la empresa pequeña y mediana, que por definición es privada nacional, se observa que tiene mucho menos importancia que en países avanzados y de industrialización tardía de otras regiones (Italia, Japón, India y España).

La fuerte gravitación que tienen las industrias pequeñas y medianas y la creciente atención que reciben en los países avanzados, en variados sectores, todos expuestos a la competencia internacional, sugieren ciertos reparos en cuanto al determinismo con que frecuentemente se enfoca el reducido tamaño de los mercados internos.

Con ese factor suelen justificarse tanto la ausencia de oportunidades de inversión como la necesidad de una protección elevada y permanente. Además, se ha venido confirmando empíricamente en los países avanzados, desde mediados del decenio de 1970, el dinamismo mucho mayor de estas empresas no solo en cuanto a empleo sino también a flexibilidad e innovación tecnológica. Por último, cuando se analiza la parte que corresponde al sector privado nacional en las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, se aprecia que, aun en los países más avanzados de la región, esa participación es marginal.

A lo anterior se agregan dos hechos que, siendo difíciles de cuantificar, no dejan de tener importancia: la función empresarial, cualquiera sea el régimen de la propiedad, goza en América Latina de escasa valoración social, pero el tema de la propiedad, profundamente ideologizado, despierta gran interés en el debate público. Mientras que en los aspectos de patrón de consumo, orientación preferente hacia el mercado interno e inserción internacional por la vía de los recursos naturales, se mantiene la similitud con los Estados Unidos, en este cuarto aspecto la diferencia no podría ser mayor. Esta es, además, una de las características que diferencian a la región de los países de industrialización tardía que han logrado competir con éxito en los mercados internacionales. La valorización social y la capacidad creadora del empresario, cualquiera sea el tamaño de la empresa o el régimen de propiedad, es condición ineludible para superar la modernidad de escaparate a la que se ha estado aludiendo. La complejidad del tema trasciende el ámbito de la política comercial, fiscal o monetaria, y no puede someterse a posiciones doctrinarias susceptibles de imposición por decreto. Los instrumentos de la política económica y los decretos pueden favorecer o perjudicar, pero no bastan por sí solos. Se trata de una dimensión cultural y axiológica, en la cual representan un papel insoslayable el debate político a partir de la realidad, la concertación social, la transparencia en la transmisión de informaciones, los medios masivos de comunicación y el proceso educativo.

En este aspecto se advierten varias diferencias básicas entre Corea del Sur y los países de América Latina. En el primer caso una característica dominante, aún más acentuada que para el Japón, es la vinculación estrecha entre el Estado y un conjunto de conglomerados nacionales que se centran particularmente en el sector manufacturero, pero que muestran un elevado grado de diversificación. Los 10 conglomerados principales (véase el cuadro VI.10) generan casi la cuarta parte del producto nacional bruto y los 46 conglomerados principales originan 43% del PNB. Los conglomerados privados nacionales de América Latina no alcanzan ni de lejos esa gravitación y su vinculación orgánica con el Estado es mucho más débil. Por otro lado, mientras en Corea el sector público ha ejercido una función determinante en la

intermediación financiera, en América Latina la banca pública de desarrollo, siendo relativamente importante, coexiste con un sector privado bancario mayoritario en la intermediación financiera de corto plazo (*Asian Development Review*, 1984).

Cuadro VI.10
GRAVITACIÓN DE DIFERENTES AGENTES EMPRESARIALES

	Argentina			Brasil			México			Corea del Sur								
Inversión extranjera: volumen de inversión extranjera (finales del decenio de 1970) (millones de dólares) ^a	5 489 (1983)			13 005			3 868			737								
Participación empresas transnacionales en el valor de producción industrial manufacturera ^a	31 (1972)			44 (1977)			39 (1970)			11 (1975)								
Participación empresas transnacionales en exportación de manufacturas ^a	>30 (1969)			43 (1969)			34 (1974)			27 (1978)								
Empresas públicas: participación en inversión fija total ^b	20 (1978-1980)			23 (1980)			29 (1978)			25 (1974-1977)								
Contribución al PIB por conglomerados nacionales privados (1978):																		
10 mayores										23,4								
46 mayores										43,0								
Empresas estatales (I)																		
Empresas nacionales privadas (II)																		
Empresas transnacionales (III)																		
Estructura porcentual en total de ventas (1983) ^c	I			II			III			I			II			III		
10 mayores empresas	45,1	7,1	47,8	59,3	11,2	29,5	83,7	14,2	2,1	
50 mayores empresas	37,1	24,5	38,4	47,4	20,8	31,8	65,9	24,5	9,6	

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^a Centro de Empresas Transnacionales, *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tercer estudio*, Nueva York, 1983.

^b J. Sachs, *External debts and microeconomic performance in Latin America and East Asia*, Brookings Papers on Economic Activity N° 219, 1985; y K.S. Kim, *Industrial policy and industrialization in South Korea*, Kellogg Institute Working Paper, N° 39, 1985.

^c División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 1, Santiago de Chile, septiembre de 1985; y CEPAL, "Las empresas transnacionales en Argentina", *Estudios e informes de la CEPAL*, N° 56, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.6.

La importancia relativa de las filiales de las empresas transnacionales es mucho menor en Corea del Sur que en los países de América Latina, donde ejercen liderazgo y se concentran en el mercado interno.

Por último la participación de las empresas públicas en la inversión registra un nivel superior en Corea del Sur que en Argentina y Brasil e inferior solo en comparación con México, fuertemente influido por el sector petrolero (PEMEX). En síntesis, mientras en Corea del Sur la conducción provendría de un Estado fuerte y planificador, orgánicamente articulado con un pequeño número de poderosos conglomerados nacionales y una participación complementaria menor de filiales de

empresas transnacionales en sectores puntuales, con una fuerte orientación hacia las exportaciones, en América Latina se observa una distribución de funciones en que las empresas transnacionales ejercen el liderazgo en los sectores industriales más dinámicos, las empresas públicas se encargan de las ramas de infraestructura, y las empresas privadas nacionales quedan relegadas a las actividades industriales de menor dinamismo y complejidad tecnológica y a la producción de servicios, incluso la intermediación financiera (véase nuevamente el cuadro IV.10).

Relaciones recíprocas entre las características fundamentales

Las cuatro características comunes se relacionan entre sí y se refuerzan recíprocamente. Resulta pues difícil entender el trasplante de la modernidad de escaparate y la orientación sistemática hacia el mercado interno sin la precariedad del empresariado nacional y a la inversa. La convergencia de los tres factores, por su parte, explica el hecho que después de varios decenios de industrialización persista la inserción internacional por la vía de los recursos naturales. La disponibilidad de esos recursos influye a su vez en la modalidad de industrialización adoptada.

Desde el punto de vista de la formulación de nuevas estrategias de industrialización, lo que interesa es suponer la interdependencia de estos factores y abordarlos en su conjunto. Si, por ejemplo, se centra la atención exclusivamente en la necesidad de abrir los mercados internos, el efecto inmediato será intensificar la modernidad de escaparate, debilitar aún más la frágil base empresarial y acentuar la inserción por la vía de los recursos naturales. Por otra parte, resulta voluntarioso el intento de reforzar la base empresarial nacional aplicando el expediente aparentemente eficaz de transferir la propiedad de las empresas ya establecidas a agentes distintos (privatización o estatización), manteniendo constante un patrón de consumo difícilmente compatible con el crecimiento, sobre todo en un período en que desaparecen los flujos netos de capital hacia la región y se facilitan las colocaciones privadas en el exterior.

La experiencia regional e internacional sugiere que para alcanzar los objetivos generales del desarrollo es preciso avanzar a un mismo tiempo hacia la articulación económica social interna y hacia una sólida participación en la economía internacional. Es ilusorio pretender esa participación excluyendo en forma parcial a sectores sociales y regiones ya que las tensiones sociales latentes se traducen inexorablemente en la incertidumbre y comprometen, en último término, la inversión y el crecimiento. Por otro lado, concentrar toda la atención en la articulación

interna a expensas de la inserción internacional resulta cada vez más aleatorio, tanto por la creciente eficiencia de las comunicaciones y su consiguiente transmisión de aspiraciones y patrones de conducta, como por el hecho, aún más concreto, de que la elevación del nivel de vida de la población se vincula con el crecimiento de la productividad. Esto se asocia con el proceso de incorporación del progreso técnico, que requiere crecimiento, para el cual la inserción internacional es, al mismo tiempo, una vía de acceso y un estímulo.

El patrón de industrialización caracterizado por la convergencia de la modernidad de escapatate, el cómodo mercado interno, la inserción internacional por la vía de los recursos naturales y la precariedad del empresariado nacional, refleja la debilidad de lo que en un trabajo anterior (Fajnzylber, 1983) se definió como núcleo endógeno de dinamización tecnológica. Modificar este patrón implicaría precisamente reforzar y articular ese núcleo y los subsistemas de bienes y servicios que lo integran.

Las expresiones nacionales de este patrón resultan de combinar esas características comunes con los rasgos específicos de cada sociedad y del propio sector industrial.

iii) Rasgos diferenciales de los procesos de industrialización en las sociedades latinoamericanas

El patrón de industrialización descrito anteriormente se da en sociedades que presentan grandes diferencias entre sí. En las peculiaridades del proceso de industrialización en cuanto a contenido, resultados, desafíos para el futuro y estrategias y políticas necesarias para enfrentarlos influye directamente la interacción entre las características comunes del patrón de industrialización y las particularidades que definen a las sociedades nacionales. Se centrará la atención en algunos aspectos en que las similitudes y diferencias parecen ejercer mayor influencia: tipo de recursos naturales, características del sistema agrícola, momento histórico en que se desencadena la industrialización, dinámica de población, tamaño de los mercados y sistema político predominante.

Tipo de recurso natural

El tipo de recurso natural que ha permitido el acceso del país a la economía internacional y la naturaleza empresarial de su explotación ejerce variada influencia sobre el nivel, la evolución y la estabilidad del ingreso en divisas; la distribución de esa disponibilidad de divisas entre los distintos agentes económicos; la gravitación económica relativa del Estado en el conjunto de la sociedad y en el exterior; y las variaciones de la productividad. De las consideraciones anteriores se desprende que el

tipo y naturaleza del recurso natural y su particular modalidad de gestión empresarial influirán directamente sobre los encadenamientos hacia atrás en el sector industrial (materias primas, insumos y equipos), así como sobre la demanda de bienes industriales por parte de la población.

En los distintos países de la región se han dado situaciones muy variadas. Hay enclaves mineros administrados por empresarios externos que luego han sido transferidos a empresas públicas y han pasado por esa vía a constituirse en el soporte de las finanzas públicas en moneda extranjera y parcialmente en moneda nacional. Se ha practicado una agricultura en que predominan los cultivos industriales en grandes explotaciones empresariales modernas, de propiedad de capitales nacionales, que posteriormente asumen una función protagónica en el desarrollo industrial. Se han dado situaciones análogas en que la responsabilidad empresarial ha recaído sobre empresas que actúan en el plano internacional. El diferente impacto de estas dos últimas situaciones sobre las vinculaciones y el papel posterior del Estado, así como sobre el estilo de desarrollo, están lejos de ser marginales. Se dan también situaciones en que los renglones agrícolas de exportación coinciden con los alimentos básicos para consumo interno y la propiedad, aunque relativamente concentrada, incluye gran número de propietarios medianos y pequeños. En este caso se atenúa la heterogeneidad estructural, la distribución del ingreso se hace más favorable y tiende a reforzarse la autonomía relativa de la sociedad respecto del Estado.

En una tipología muy simplificada de la agricultura latinoamericana se destacarían quizá la distinción entre los casos límites de Argentina y Uruguay por un lado, y el resto de la región por el otro. Los primeros cuentan con tierras fértiles bastante homogéneas con elevada disponibilidad por habitante; sus rubros básicos de exportación coinciden con la dieta interna de carnes y granos, con fuerte predominio de la empresa comercial mediana grande, y poca importancia del campesinado, con tecnología agropecuaria avanzada y escaso dualismo tecnológico dentro de la agricultura y entre ésta y el resto de la economía. En la agricultura de los demás países, aunque en algunos existen subsistemas similares al descrito, y tal vez con creciente gravitación, predominan los cultivos industriales, la desigual fertilidad de la tierra, una fuerte influencia del riego, la combinación de grandes explotaciones modernas con una importante economía campesina y con una dependencia creciente de las importaciones para abastecer el consumo básico de alimentos (cereales); en este caso se da un fuerte dualismo tecnológico dentro de la agricultura y entre esta y el resto de la economía.

El carácter tardío de la industrialización

El momento histórico en que se desencadena el proceso de industrialización ejercerá también sobre su alcance y contenido una influencia significativa. Aunque se alude con frecuencia a la "industrialización tardía" de la región, en realidad se engloban en esta apreciación genérica desde países en que el proceso se encaró a fines del siglo pasado (la Unión Industrial de la Argentina se fundó en 1887 y la Sociedad de Fomento Fabril en Chile en 1883), hasta otros en que el proceso parecería comenzar después de la segunda guerra mundial, con situaciones intermedias en que la primera guerra mundial y la crisis de los años treinta habrían actuado como detonadores del proceso. Podría argüirse que mientras más tarde llega un país a la industrialización, más avanzado será el nivel tecnológico al que pueda acceder. Sin embargo, esta ventaja se contrapesa con el mayor desfase que existirá entre las modalidades de funcionamiento de la sociedad preindustrial y las exigencias que plantea la introducción de la lógica industrial. Mientras más se prolongue la sociedad preindustrial mayores serán quizá los rezagos y las tensiones sociales latentes. A esto se agrega el hecho de que la modernización de los servicios de salud será más rápida que el desarrollo industrial con los efectos consiguientes sobre la dinámica poblacional. La afluencia de población desde el tedio campesino al neón urbano en América Latina alcanza ritmos sin parangón en el proceso de industrialización de los países desarrollados. Antiguamente, los excluidos del progreso lo estaban también de la información y de la participación política, situación superada desde la aparición del transistor que hizo llegar tanto a la población marginal urbana como a la mayor parte del campesinado la aspiración colectiva de la modernidad, plasmada en determinados símbolos de consumo y de formas de vida. Las tensiones sociales generadas en la sociedad preindustrial se refuerzan en las fases iniciales de la industrialización con la incorporación de los excluidos a la aspiración compartida de ingreso a la modernidad, aunque sea con la frágil modalidad de contacto físico con ciertos objetos.

No se dispone de antecedentes empíricos confiables y comparables para evaluar la gravitación del sector industrial en la economía para el conjunto de América Latina en las postrimerías del siglo pasado. Sin embargo, del conjunto de fuentes disponibles parecería que Argentina, Brasil, Chile, México y Cuba habrían llegado a la primera guerra mundial con algún grado de desarrollo industrial, vinculado fundamentalmente con los textiles, vestuario, molinos, calzado y algunos implementos metálicos. Entre ese momento, la crisis del año treinta y la segunda guerra mundial se desencadenó la industrialización en Colombia, Perú, Costa Rica y Bolivia, iniciándose con posterioridad a la segunda guerra mundial en Venezuela, Paraguay, Honduras, Guatemala, Panamá, Ecuador,

Nicaragua, República Dominicana, Haití y otros países del Caribe. Se trata evidentemente de una apreciación burda que tiene por objeto principal recalcar el amplio abanico de situaciones que abarca la denominación de "industrialización tardía": desde países con más de un siglo de industrialización hasta otros en que la historia industrial no supera los tres decenios.

El tamaño de la economía nacional

Como es lógico, la dimensión económica de los países es un factor de diferenciación que incide en el proceso de industrialización, sobre todo por el hecho de que los tamaños mínimos de planta en determinados sectores, como los de insumos intermedios de uso difundido (cemento, siderurgia, petroquímica) así como el sector automotriz y algunos bienes de capital seriados, alcanzan dimensiones difícilmente compatibles con el tamaño del mercado interno de algunos de los países. Además, algunas obras de infraestructura (transporte, energía, comunicaciones) exigen un elevado monto fijo de inversión que será más fácil solventar a los países de mayor tamaño económico. En general, mientras menor sea el tamaño del país más elevado habrá de ser el grado de especialización industrial y diferente su configuración en lo que toca a la estructura sectorial.

Cuando se cotejan estas consideraciones frente a la realidad de la estructura productiva de la región, se aprecia que este no ha sido un criterio fundamental para el diseño de las estrategias y políticas industriales. Más aún, en numerosos países, por consideraciones de otra índole difícilmente justificables desde el punto de vista económico o tecnológico, se han desarrollado sectores industriales con escalas mínimas incompatibles con la dimensión del país (siderurgia, automotriz) y no se han desarrollado otros para los cuales no existía esa incompatibilidad, por ejemplo ciertos bienes de capital no seriados. Más aún, el grado de fragmentación de la estructura productiva y el margen elevado de capacidad ociosa que supone constituyeron características de varios sectores y muchos países de la región en períodos prolongados, situación que se hacía posible económicamente gracias a una protección elevada e indiscriminada. En el mercado común centroamericano, la integración compensó en parte la estrechez de los mercados nacionales y en el Grupo Andino se logró muy escasamente el mismo propósito. En general los efectos limitantes originados en la estrechez de los mercados internos se han acentuado por efecto de las políticas internas y la compensación de esta limitación por la vía de la integración no ha recibido en la práctica atención suficiente.

Los sistemas políticos

A juzgar por los textos constitucionales los sistemas políticos de la región se inspiran en general en la doctrina liberal europea del siglo pasado, lo que no comulga con el hecho de que solo una ínfima proporción de la población latinoamericana haya vivido durante varias décadas sucesivas el sistema de democracia representativa. Desde el comienzo del decenio de 1980 una mayoría de la población regional ha logrado incorporar a su cotidianidad esa modalidad de convivencia política. La falta relativa de democracia representativa como dato estructural de la historia política de América Latina quizá contribuya en parte a explicar el desarrollo insuficiente del proceso de integración regional que, a la luz de la experiencia internacional y regional, resulta favorecido por el establecimiento de regímenes democráticos. El avance reciente más significativo es el acuerdo entre Argentina y Brasil y cuyo contenido innova cualitativamente respecto de la experiencia regional de integración (CEPAL, 1987).

iv) La crisis industrial de los años ochenta

Magnitud relativa de la crisis industrial latinoamericana

Por factores predominantemente externos, pero con la convergencia de factores internos de carácter estructural y de política económica, las economías latinoamericanas experimentaron a partir de 1980 una crisis que afectó con particular intensidad al sector industrial. Al acentuarse la restricción de divisas, el sector productivo con mayor contenido importado y con escasa capacidad exportadora y, por consiguiente, con fuerte déficit comercial, tenía que experimentar un impacto más acentuado que el conjunto de la actividad económica. Por el lado de la demanda, le afectó más que proporcionalmente la caída del ingreso nacional y, por el lado la oferta, la restricción de divisas hizo difícil el acceso a insumos, repuestos y equipos, y los encareció. La falta de experiencia y la naturaleza de planta productiva le impidió, con escasas excepciones nacionales y sectoriales, compensar la caída del mercado interno con las exportaciones, a lo cual se agregó la elevación del tipo de interés y el sobreendeudamiento arrastrado desde el decenio de 1970.

En 1985 alcanzaba en América Latina el producto manufacturo por habitante un índice de 89 (1980=100) y el PIB por habitante de 93 (1980=100). La recuperación industrial de 1984 y 1985 (2,6% y 1,9% para el producto manufacturero por habitante) no alcanza para recuperar los niveles de 1980. En ningún país de la región para el cual se disponga de información comparable el producto manufacturero por habitante en 1985 superó al de 1980, a pesar de las notorias diferencias de comportamiento de los distintos países.

Si se hace abstracción del crecimiento de la población y se centra la atención en el nivel del producto manufacturero, se advierten casos extremos como los de Colombia, Ecuador y Venezuela, en que el producto manufacturero de 1985 superó en 8% el de 1980 y de Bolivia, en que el producto manufacturero equivalía a 61% del que se había alcanzado en 1980 (53% en términos de producto manufacturero por habitante).

Factores explicativos y evolución de la crisis industrial

Entre los múltiples factores que influyen en esa dispar evolución destacan los grados de industrialización y de integración del aparato industrial, el volumen y la asignación sectorial de las inversiones y el crecimiento industrial del decenio anterior, la naturaleza y la intensidad del impacto negativo externo (relación de precios del intercambio, grado de endeudamiento, flujo de capitales, incidencia del tipo de interés, y evolución del cuántum de las exportaciones) y las políticas internas macroeconómicas y sectoriales que adoptaron los distintos países durante la crisis.

En el cuadro general de una caída del producto manufacturero por habitante en el período 1980-1983, con recuperación en 1984-1985, influye fuertemente la evolución del Brasil, que aporta alrededor de un tercio del producto manufacturero regional. En ese país se dio una caída sostenida hasta 1983 con una recuperación sostenida en los años posteriores pero no así en la mayoría de los demás países de la región. En algunos la caída se sostuvo desde 1980 hasta la fecha (Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá); en otros, luego de la caída inicial hasta 1982-1983-1984, no hubo una clara recuperación en los años siguientes (Argentina, Uruguay); y en otros más la caída inicial fue leve o nula al comienzo, pero se registró con posterioridad (1982-1983 en México y Ecuador). En México se formuló e instrumentó un programa explícito de "defensa de la planta productiva" que atenuó y postergó el impacto del ajuste. En otra categoría estarían aquellos países que, experimentando una recesión industrial, en ningún momento alcanzaron una gran magnitud (Colombia, Venezuela y Paraguay); el nivel más bajo del producto manufacturero en ellos fue 96 para Colombia en 1982; 98 para Venezuela en 1981 y 97 para Panamá en 1983; el producto manufacturero por habitante llegó a 91, en Colombia y Venezuela en 1983 y a 88 en Panamá en 1985.

El Brasil es un caso excepcional. Es el único país de la región que por primera vez alcanzó en ese período un superávit comercial en el sector manufacturero. Al aportar 50% de las exportaciones totales de manufacturas de América Latina, registra el mayor grado de desarrollo relativo del sector de bienes de capital y su carácter procíclico explica tanto la caída más rápida del sector industrial en el período 1980-1983,

como la expansión sostenida en los años siguientes, que se mantiene hasta 1986; en 1984 cuando la economía mundial se vio estimulada por el incremento de las importaciones desde los Estados Unidos (27%), las exportaciones del Brasil a ese país se elevaron en 54% mientras que las del conjunto de América Latina subieron apenas en 7%. Las exportaciones del Asia sudoriental a los Estados Unidos se incrementaron en 34% en ese año. El resultado obtenido por el Brasil es fruto de una inversión sostenida durante tres décadas y, muy en particular de la efectuada en el segundo quinquenio de los años setenta, la que habría contribuido a la elevación del saldo de divisas del sector industrial de 3.000 millones de dólares en 1981-1982, a 5.000 millones en 1983 y 7.000 millones en 1984 (ONUDI, 1985).

En los países de mayor dinamismo industrial en el decenio de 1970, cualquiera haya sido su grado de industrialización y el tamaño de su mercado interno (Brasil, México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana), fue más favorable su evolución en el decenio de 1980 que en los demás países (Argentina, Chile, Uruguay y Perú). En estos, la crisis externa se superpuso a factores internos anteriores.

Cuadro VI.11
TASAS DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO POR HABITANTE^a POR ÁREAS
ECONÓMICAS Y REGIONES EN DESARROLLO, 1963-1985
(Tasas medias anuales, en porcentajes)

	1963-1973	1973-1980	1981	1982	1983 ^b	1984 ^b	1985 ^c	1980-1985
Países desarrollados economía de mercado	4,6	1,0	-0,1	-2,9	2,4	6,1	2,5	1,6
Países centralmente planificados	8,6	6,1	1,9	2,1	3,7	3,5	2,7	2,8
Países en desarrollo	5,1	3,5	-1,9	-2,0	1,0	7,0	3,7	1,5
África	4,5	2,7	-0,2	-0,9	-2,0	1,3	2,0	0,1
Asia occidental	6,2	2,3	-2,0	5,1	8,0	9,6	6,2	7,9 ^d
Asia meridional y oriental	4,6	5,4	3,6	1,0				
América Latina	5,1	2,8	-5,1	-3,9	-5,3	2,6	1,9	-2,0

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, basado en informaciones de ONUDI, *World industry: A statistical review, 1985* (UNIDO/IS.590), Viena, 1985.

^a A precios constantes de 1975.

^b Cifras preliminares.

^c Cifras estimadas.

^d 1982-1985.

Modificaciones del perfil sectorial

La distinta evolución del sector industrial se proyecta también sobre el perfil sectorial. En el período anterior a la crisis, los sectores más dinámicos de la región correspondían al material de transporte, la química y los bienes de capital y los menos dinámicos a los textiles, prendas de vestir y cuero. Este perfil, similar al de los países avanzados, se origina principalmente en los países industrialmente más avanzados de la región. En Colombia, por ejemplo, cuyo buen desempeño económico fue señalado, el sector alimentos figura entre los más dinámicos en el período anterior a la crisis y lo propio ocurre en los países de menor grado de industrialización.

En el período 1980-1983 destacan tres hechos principales desde el punto de vista de la modificación del perfil sectorial: el desplazamiento de los sectores de material de transporte y bienes de capital al grupo de sectores de menor dinamismo, lo cual resulta comprensible por su función en el proceso de inversión y el impacto complementario de la elevación de los tipos de interés y de la caída del PIB; el mantenimiento del sector de química industrial (CIU, 351) como sector dinámico antes y durante la crisis, lo que refleja la gran difusión de ese tipo de bienes en el conjunto de la actividad productora (agricultura, minería, construcción, consumo no duradero); y, en tercer lugar, el hecho de que el sector de los alimentos, cuya expansión se asocia con las necesidades básicas de sobrevivencia, se ubica a partir de 1980 en categoría de sector de alto dinamismo en países tan diferentes como Brasil, México, Chile, República Dominicana y Venezuela.

En el conjunto de la región los sectores más dinámicos en el período de la crisis son los alimentos y dos sectores de insumos intermedios, la industria química y la siderúrgica (en el caso de este último sector influyen las exportaciones del Brasil). En el período de recuperación de algunos de los países hacia 1984 y 1985 se advierte, a pesar del carácter fragmentario de la información disponible, que el perfil productivo previo a la crisis se reconstruye con una marcada recuperación del dinamismo por parte del sector automotriz y en algunos de los países, Brasil, en particular, del sector de bienes de capital.

En la mayoría de los países de la región no se observa aún un proceso de recuperación industrial y sería prematuro evaluar la modificación que sufrirá el perfil productivo, aunque seguramente sectores como el automotriz y algunas industrias que producen insumos intermedios de uso difundido como la petroquímica y la siderúrgica experimentarán procesos de racionalización profunda, además del proceso general de reestructuración industrial que ocurrirá.

Efectos sobre las actividades de investigación científica y tecnológica

Acaso la característica más reveladora de la industria latinoamericana sea que, en marcado contraste con lo que ocurre en los países avanzados, los gastos en investigación y desarrollo tecnológico, asociados estrechamente al presupuesto público, hayan caído en forma sistemática, incluso en el Brasil. Esta tendencia ha sido cuantificada para Argentina, Brasil, México, Chile, Perú y Venezuela.

Este hecho muestra cuan exigua valoración social y política merece este aspecto en la región, y cuan precaria es la vinculación entre esas actividades y la producción industrial, orientada al mercado interno. En los países que se apoyan en el sector industrial para competir en el mercado internacional resulta inconcebible que, por razones de austeridad presupuestaria, se sacrifiquen los recursos destinados a investigación científica y tecnológica, considerados determinantes de la capacidad de competencia internacional.

Caracterización general de la situación actual

La situación actual del sector industrial de América Latina podría resumirse en las características siguientes: márgenes relativamente elevados de capacidad ociosa en numerosos países y variados sectores; precaria situación financiera de las empresas asociadas con la caída del mercado interno; sobreendeudamiento; tipos elevados de interés; y, en varios países, impacto de sucesivas devaluaciones sobre las importaciones y el servicio de la deuda externa.

El desplome de la tasa de inversión, que en varios países alcanzó límites suficientes apenas para la reposición, ha aumentado la antigüedad del parque industrial precisamente en un período en que en el plano internacional se aceleraba el cambio tecnológico en el sector de bienes de capital, aumentando así el grado de obsolescencia técnica; a esto se agrega el debilitamiento y en algunos casos desmantelamiento de grupos de diseño en empresas fabriles y en empresas de ingeniería y la degradación en el nivel de preparación de aquella parte de la mano de obra industrial que, por cesantía, se desplazó a otras actividades.

En el sector público, además de la restricción de los recursos para inversión, se centró la atención en la solución de problemas de corto plazo, con el inevitable descuido de la preparación de las estrategias necesarias para dar una orientación mínima a la actividad empresarial. Además, la caída de las remuneraciones en el sector público y la restricción en la plantilla pueden haber contribuido a eliminar actividades prescindibles, pero debilitaron el apoyo público en ciertos sectores decisivos como en la actividad de desarrollo tecnológico. Esta conjunción

de factores desfavorables habría afectado con mayor intensidad a las empresas de menor tamaño y más frágil vinculación política con las instancias gubernamentales.

No se trata de problemas puntuales que afectan solo a determinados agentes o sectores, sino que lo que estaría en tela de juicio sería todo el sistema industrial integrado por los agentes productivos, financieros, tecnológicos, privados y públicos, así como el consenso respecto a la validez de las políticas necesarias para la industrialización. Se enfrenta simultáneamente el desafío de reactivar el sector empresarial, reorientar la actividad productora, favorecer la articulación de la industria con los recursos naturales y con los servicios, idear estrategias y políticas, y fortalecer diversas instituciones públicas y privadas que influyen sobre el funcionamiento del sector industrial.

Capítulo VII

La transformación productiva con equidad: la conclusión del pensamiento de Fajnzylber (1989-1991)

Guía de lectura específica al capítulo

Con el capítulo VII finaliza la segunda parte de este libro y, por lo mismo, la compilación de textos originales de Fernando Fajnzylber. Su propósito es presentar una selección de textos representativa de la fase final de su producción. Esta fase comprende el período 1989-1991, un trienio caracterizado por la elevada productividad del autor en cuanto a número de publicaciones: algo más de 30 documentos, entre artículos, comentarios, presentaciones y libros.

En términos de contenidos, en esta fase su producción se concentra en la propuesta que la CEPAL ofreció a la región para los años noventa. Se trata, en efecto, de la llamada propuesta sobre transformación productiva con equidad, de la cual Fajnzylber fue el principal mentor.

El plan de lecturas para abordar los aspectos fundamentales de esta propuesta se presenta en el cuadro VII.1. Como puede apreciarse, dicha guía comprende dos secciones. A continuación se describe cada una de ellas y se sintetizan los temas tratados en las lecturas seleccionadas.

Cuadro VII.1
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD, EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO:
TEXTOS SELECCIONADOS DEL PERÍODO 1989-1991

Sección	Obra u obras de las cuales se han seleccionado el o los textos	Publicado por	Partes, capítulos o acápites extraídos	Páginas del original
A. La transformación productiva con equidad	1. Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina	Pensamiento Iberoamericano, revista de <i>Economía política</i> , N° 16, julio-diciembre de 1989	Introducción	85-86
			América Latina versus los países que se industrializan con crecimiento y equidad (GEIC)	86-94
			Reflexión final sobre la impostergable transformación productiva de América Latina	107-110
	2. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa	CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo de 1990	Capítulo I Introducción y síntesis	11-19
Capítulo V Lineamientos de algunas políticas básicas			101-104	
B. La educación y el conocimiento: pilares básicos de la transformación productiva con equidad	1. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad	CEPAL/UNESCO, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992	Resumen y conclusiones	17-20
	2. Educación y transformación productiva con equidad	<i>Revista de la CEPAL</i> , N° 47, agosto de 1992	Texto completo	7-19

En la primera sección se plantean los ejes fundamentales a través de los cuales se estructuró la propuesta sobre transformación productiva con equidad. Para dar cumplimiento a esta tarea se han compilado fragmentos de dos publicaciones de Fajnzylber. La primera es *Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina*, que puede considerarse como un antecedente de la segunda: *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*.

El primer documento señalado corresponde a una presentación que el autor realizó en el Seminario internacional sobre reestructuración industrial y competitividad internacional, celebrado en Santiago de Chile en julio de 1989; las ponencias presentadas en este seminario (incluida la de Fajnzylber), se publicaron en la revista de economía política *Pensamiento iberoamericano*, N° 16. Por su parte, el segundo documento

apareció a fines de 1990, es de carácter institucional y su autoría corresponde a la CEPAL; no obstante, Fajnzylber fue su coordinador y, en buena medida, recoge parte importante de sus análisis, basados en los conceptos esenciales que desarrolló entre 1977 y 1988 (véase el capítulo VI), y en el documento *Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina*, de 1989, antes citado.

En este último escrito, Fajnzylber esboza el contexto en el cual se cree que debe realizarse el proceso de reestructuración industrial necesario para la región. De este modo, las partes compiladas que ilustran este contexto corresponden al análisis que desarrolla en torno a las economías latinoamericanas en comparación con aquellas que se industrializan con crecimiento y equidad (GEIC). Finalmente, el autor ofrece una breve reflexión sobre esa impostergable transformación productiva; en ella señala los requerimientos previos para que este proceso tenga lugar y las implicaciones de política que pueden darle curso.

En el documento institucional de 1990, *Transformación productiva con equidad*, se recogen las reflexiones anteriores y, luego, se presentan los ejes centrales que configuran esta propuesta de cambio y renovación que plantea la Comisión.

De dicho documento, en esta sección se compila el capítulo I: *Introducción y síntesis*, y un fragmento del capítulo V, *Lineamientos de algunas políticas básicas*. Del capítulo I se ponen de relieve los siguientes temas: i) el punto de partida o contexto inmediato en el que se inserta la propuesta; ii) los desafíos para la región en los años noventa; iii) algunos requisitos para la transformación productiva; iv) el esfuerzo interno y la cooperación internacional; v) los planteamientos centrales del documento, destacándose sus criterios principales, las orientaciones para el diseño de políticas y el contexto internacional, y vi) una síntesis de los principales elementos propositivos.

En el capítulo V se enuncian los lineamientos más importantes de políticas básicas, clasificadas en tres grupos: i) políticas de apoyo a la inserción internacional; ii) políticas para fortalecer la articulación productiva, y iii) políticas para inducir la interacción entre agentes públicos y privados.

En relación con este documento institucional es pertinente señalar que fue la base para el surgimiento de varias extensiones analíticas en torno a la transformación productiva con equidad. Una de ellas fue la referida al papel que se les asignó al medio ambiente y al desarrollo sustentable como elementos de importancia en el proceso de transformación. Al respecto se sugiere revisar otro documento

institucional coordinado por Fernando: *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, publicado en 1991 (véase la referencia correspondiente en la tercera parte de este libro).

Otra extensión del esquema de transformación productiva con equidad fue aquella en que se señala el papel que desempeña el sector agrícola en este proceso. Un artículo en que se ofrece esta visión es el escrito por Fajnzylber en coautoría con Alexander Shejtman, titulado *Agricultura, industria y transformación productiva*, cuya referencia el lector puede encontrar en la tercera parte de este libro.

Una tercera área temática muy central en esta propuesta por su incidencia en la competitividad tiene que ver con la profundización y alcances de la inserción internacional y el cambio institucional. Esta visión es analizada por Fajnzylber en un artículo publicado en la *Revista de la CEPAL*, en 1991, y titulado "Inserción internacional e innovación institucional" (véase la bibliografía presentada en la tercera parte).

A partir de la propuesta sobre transformación productiva con equidad plasmada en el documento coordinado por Fajnzylber en 1990, la Comisión continuó elaborando escritos enmarcados en ese esquema, con el propósito de refinar, ahondar y extender los lineamientos de las propuestas planteadas en el documento institucional original. Ejemplos de estas elaboraciones posteriores son: *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, publicado en 1992, de cuya coordinación se encargó Joseph Ramos, y *Población, equidad y transformación productiva*, publicado en 1992 y coordinado por Reynaldo Bajraj.

Sin embargo, hacia el fin de su vida, en 1991 Fajnzylber comenzó a desarrollar una de las extensiones más importantes: la referida a la educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad, que fue coordinada por el propio Fajnzylber. Este tema es el que se aborda en la segunda sección.

Para revisar los principales aspectos de esta fase de investigación, en esta sección final se recoge una selección de fragmentos extraídos de dos documentos. El primero de ellos es *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, del cual se ha compilado la parte introductoria, titulada *Resumen y conclusiones*; en ella se subrayan: i) el carácter de los desafíos que imponen la educación y el conocimiento como requisitos de la transformación; ii) el carácter central de la educación y la producción de conocimiento en el proceso de desarrollo; iii) la situación regional; iv) la necesidad de tener una estrategia respecto de estas materias; v) los objetivos, criterios y lineamientos de tal estrategia; vi) las características de la propuesta; vii) la orientación de la estrategia; viii) las políticas; ix) las especificidades nacionales; x) el papel de la cooperación

regional e internacional; xi) el aporte de la banca de desarrollo a la educación y la producción de conocimiento, y xii) reflexiones finales a modo de conclusión.

Finalmente, dada la extensión de los análisis de contexto y las propuestas abordadas en este documento institucional, la sección (y la presente compilación de trabajos de Fajnzylber) concluye ofreciendo al lector un adecuado resumen de la propuesta en su conjunto, contenido en el artículo “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, publicado en la *Revista de la CEPAL*, vol. 47, en agosto de 1992.

A. La transformación productiva con equidad

1. Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina ¹

a) Introducción

En los años ochenta en los países desarrollados se consolida la convergencia entre las nociones de competitividad internacional e incorporación de progreso técnico. En América Latina, se comparte ese criterio a nivel retórico pero las realidades impulsan una separación entre ambos. La caída del coeficiente de inversión, la disminución del esfuerzo de I+D, el debilitamiento de aquellas empresas industriales más activas en el ámbito del desarrollo tecnológico (bienes de capital, química, energía) y las magras perspectivas de crecimiento futuro, comprometen seriamente la incorporación de progreso técnico. Paralelamente, el servicio de la deuda externa induce un esfuerzo exportador basado principalmente en aumentar las cantidades exportadas de recursos naturales, caída en las remuneraciones, disminución del mercado interno. La balanza comercial mejora sin incorporación de progreso técnico. La noción implícita de competitividad es diferente de la que prevalece en los países desarrollados. En un caso se trata de competitividad "auténtica" basada en incorporación de progreso técnico y, en el otro, de competitividad "espuria" apoyada en la caída del ingreso real.

¹ Texto extraído de *Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina. Pensamiento Iberoamericano*, revista de *Economía política*, N° 16, julio-diciembre de 1989, Introducción, pp. 85-86.

En este trabajo, que constituye la continuación de una reflexión anterior,² se exploran algunas de las especificidades de la industrialización latinoamericana que pudieron haber contribuido al desenlace de los ochenta con el fin de contribuir a identificar áreas prioritarias de acción para los noventa. En la primera parte, se profundiza el contraste entre América Latina y un grupo de países semiindustrializados de otras latitudes donde se evidencia la especificidad de la primera en lo referente a la frágil incorporación de progreso técnico y los precarios logros en materia de crecimiento-equidad-competitividad. En la segunda parte se esbozan algunas hipótesis interpretativas de carácter intuitivo sobre las especificidades de la industrialización latinoamericana. En la tercera parte se exploran empíricamente algunas de las hipótesis enunciadas anteriormente, enfatizando la dinámica del crecimiento de la producción, la productividad y la inserción internacional. Finalmente, se llama la atención sobre algunos componentes de la impostergable transformación productiva que debe enfrentar la región en los años noventa.

b) América Latina versus "Países que se Industrializan con Crecimiento y Equidad" (GEIC's)

i) La noción de GEIC's

En el trabajo anterior quedó en evidencia que ningún país de América Latina había alcanzado simultáneamente los objetivos de crecimiento y equidad (síndrome del "casillero vacío"). (Véase cuadro 1 del anexo estadístico.)

Sin embargo, en un conjunto de países en desarrollo y semiindustrializados de distintas latitudes existía un número importante de casos en los cuales se verifican simultáneamente las condiciones de crecimiento y equidad que configuran el casillero vacío de América Latina (China, Sri Lanka, Indonesia, Egipto, Tailandia, Hungría, Portugal, Yugoslavia, República de Corea, Israel, Hong Kong y España) (véase el cuadro 2 del anexo). Ellos representan el 73% del PIB y el 58% de la población de los países en desarrollo considerados.³

² Véase *Pensamiento Iberoamericano*, N° 11: "Las economías neoindustriales en el sistema centro-periferia de los ochenta", Fernando Fajnzylber, enero-junio de 1987. Véase también *De la "caja negra" al "casillero vacío"*, Fernando Fajnzylber, *Cuaderno de la CEPAL*, N° 60, enero de 1989.

³ Los países considerados son aquellos para los cuales el Banco Mundial proporciona información sobre crecimiento y distribución del ingreso. El PIB y la población de ese grupo alcanza el 80% del total de los países en desarrollo (excluidos los países latinoamericanos). Taiwán ha alcanzado ambos objetivos, pero no está incluido en las cifras del Banco Mundial. China —para el cual el Banco Mundial no proporciona información sobre distribución del ingreso— se incluye porque, como se indica en otras

Este grupo incluye toda la gama en cuanto a *inward* y *outward oriented*.⁴ La misma diversidad se observa para la gravitación relativa del sector público.⁵ La participación de la agricultura en el PIB es comparable en ambos grupos de países y el nivel de producto por habitante ocupa una franja comparable en ambas agrupaciones. Algunos países comparten con América Latina la inserción internacional vía recursos naturales (Indonesia, Tailandia, China y Egipto) y el resto, por carecer de una dotación generosa de recursos naturales, no tiene otra opción que la industrialización como vía de inserción internacional (Corea del Sur, España, Hungría, Israel, Portugal y Yugoslavia).

Tratándose de avanzar en la comprensión del proceso de incorporación de progreso técnico que acompaña la transformación agrícola, la industrialización y la inserción internacional, se han excluido de la comparación aquellos países de otras latitudes con grado de industrialización bajo (inferior a 20%, Egipto, Indonesia y Sri Lanka), sin agricultura (Hong Kong) y con una inserción geopolítica excepcional (Israel). El grupo restante podría denominarse *growth with equity industrializing countries* (GEIC's): España, Portugal, Yugoslavia, Hungría, República de Corea, China y Tailandia.

La insatisfacción con el desempeño económico de América Latina incluyendo la dimensión de equidad, y el contraste con *latecomers* de otras latitudes, da origen a esta noción de GEIC's. En cambio, la noción de NICs surge en los años setenta como reflejo de la creciente preocupación de los países de la OCDE con la erosión de su competitividad internacional y es por eso que enfatiza el dinamismo y nivel de las exportaciones y omite cualquier consideración respecto a equidad y crecimiento global. El contraste entre América Latina y los GEIC's es el tema de las comparaciones siguientes, donde se hacen algunas referencias particulares a los tres mayores países de la región (Argentina, Brasil y México, ABRAMEX) y a los casos nacionales de los GEIC's que se discuten en este Seminario (España, Portugal y República de Corea). Se harán algunas referencias a Taiwán cuyas características son comunes a los GEIC's pero para el cual no se dispone de información estrictamente comparable.

fuentes, la distribución sería por lo menos, más favorable que la de la India. Véase *Development policies and the crisis of the 1980s*, Parte IV, Países asiáticos, Ed. L. Emmerij, OECD, 1987.

⁴ Véase Banco Mundial, *World Development Report*, 1987, p. 83.

⁵ Véase Banco Mundial, *World Development Report*, 1988, p. 51; R. Hemming y Ali. M. Mansoor: "Is Privatization the Answer?" en *Finance and Development*, septiembre, 1988.

c) América Latina versus GEIC's

Ambos grupos de países (América Latina y los GEIC's) incluyen una gama variada de situaciones distintas. No obstante, parece posible sugerir el signo de algunos contrastes importantes, además de los ya mencionados en cuanto a dinamismo y equidad (en América Latina 1,3% de crecimiento del PIB por habitante en el período 1965-1986 y 0,3% para la relación entre el 40% de menores ingresos y el 10% de mayores ingresos versus 4,0% y 0,62% para los GEIC's en lo referente a la tasa de crecimiento e índice de equidad, respectivamente) (véanse los cuadros 3 y 4 del anexo).

Algunas diferencias significativas, tanto desde el punto de vista teórico como empírico,⁶ son las siguientes:

- un esfuerzo de ahorro interno notoriamente inferior en América Latina (ahorro interno bruto/PIB de 16% y 28%, respectivamente), complementado con un nivel de endeudamiento externo y de inversión directa extranjera más elevado (deuda/PIB de 79% y 38%, respectivamente, e inversión directa sobre PIB de 10,9% y 3,0%, respectivamente);
- el ritmo de crecimiento de la población es superior en América Latina (2,5% y 1,4%, respectivamente);
- la participación del producto manufacturero en el PIB es inferior en América Latina (19,4% y 33,1%, respectivamente), aun cuando la participación de la agricultura es similar en ambos grupos;
- el peso relativo de los sectores industriales portadores de progreso técnico (química y metalmecánica) es notoriamente más bajo en América Latina que en los GEIC's, 16,9% versus 31,4%, respectivamente;
- un desempeño del sector industrial en los ochenta, notoriamente menos favorable en América Latina (para 1980=100 el valor bruto de producción industrial alcanza a 98,6 en 1986 en América Latina y a 127 en los GEIC's), hecho importante porque se trata de un período de acelerada modernización tecnológica del parque industrial a nivel internacional;

⁶ Se ha rechazado la hipótesis de que las dos muestras sean similares para casi todas las variables, con una probabilidad superior al 95%. Solo para la diferencia en el coeficiente de exportaciones el límite inferior es 75%.

- coeficiente de exportación de manufacturas inferior en América Latina (10% versus 18%) y coeficiente global de apertura (bienes y servicios totales) también inferior (21% y 28%);
- un nivel de competitividad internacional de la industria, medido por el cociente entre exportaciones e importaciones de manufacturas, inferior en América Latina (0,3 y 0,8, respectivamente).

En suma, en contraste con los GEIC's, América Latina se caracteriza por una organización más inequitativa, menos austera, de menor ahorro interno que, no obstante la mayor contribución de ahorro externo resulta menos dinámica. Una visión gráfica de estas cuatro dimensiones aparece en el gráfico 1: equidad, austeridad, dinamismo y competitividad.

Si, en lugar de considerar el conjunto de América Latina, se concentra la atención en los tres países mayores —Argentina, Brasil y México (ABRAMEX)— se verifica que persiste sin variación la diferencia respecto a equidad y se atenúan los contrastes respecto a ahorro interno, dinamismo y competitividad. Se observa que los GEIC's exhiben mayor equidad, austeridad, dinamismo y competitividad que el conjunto de los países de América Latina.

d) Hipótesis sobre la especificidad de la industrialización latinoamericana

En este epígrafe, se esbozan algunas hipótesis de carácter intuitivo respecto a la especificidad de la industrialización latinoamericana. Se intenta evidenciar las vinculaciones entre el complejo proceso de cambio económico y social, sus manifestaciones en los ámbitos de la transformación productiva, la inserción internacional, el liderazgo empresarial y el síndrome específicamente latinoamericano del "casillero vacío". En el capítulo siguiente se exploran, empíricamente, algunas de las muchas relaciones de causalidad que aquí se sugieren.

Diversos estudios efectuados a nivel internacional, así como la experiencia de América Latina, permiten afirmar la hipótesis de que existiría una relación nítida de causalidad entre la transformación estructural de la agricultura y la mejoría de la distribución del ingreso y, como se indica más adelante, esta última ejerce un papel importante en la configuración del sistema productivo y, por consiguiente, en la capacidad de absorción y generación de progreso técnico.

La equidad, y lo que representa en términos de articulación social, a igualdad en el nivel de ingreso medio, tiende a configurar un patrón de consumo relativamente más austero que el prevaleciente en situaciones de

aguda concentración del ingreso, en la medida en que inhibe a los sectores de mayores ingresos a reproducir en grado caricaturesco un patrón de consumo procedente de las sociedades más avanzadas.

Adicionalmente, dado que un patrón de consumo más austero libera recursos para la inversión, podría adelantarse la hipótesis (de muy difícil verificación empírica) de que existiría una cierta relación entre el grado de exuberancia del "patrón de consumo" y el nivel de la relación capital-producto; este último sería más bajo en aquellas sociedades en que el patrón de consumo es relativamente más austero, entendiéndose por tal aquel con una menor proporción de consumo duradero, menor uso de energía y menor uso de divisas.

En esos países, la relación capital-producto tendería a ser más baja que en aquellos en que se intenta la reproducción del patrón de consumo de referencia, caracterizada por una elevada densidad de consumo duradero, energía en el consumo y de una infraestructura física de comunicaciones y de transportes susceptibles de sustentarlo, surgida y concebida en una realidad con baja densidad de población, abundancia de capital y gran extensión territorial (Estados Unidos).

El crecimiento permite incorporar nuevas generaciones de equipos y productos, contribuye por esa vía a elevar la productividad y, por consiguiente, a reforzar la competitividad internacional. La ampliación inicial del mercado interno, por la vía de la masificación del consumo de bienes simples que se sofistican a medida que aumenta la productividad, constituye la base insustituible del aprendizaje industrial-tecnológico, condición necesaria para la creciente inserción internacional. Este "círculo virtuoso" entre crecimiento y competitividad, en el cual con frecuencia suelen omitirse los requisitos de equidad, austeridad y aprendizaje tecnológico, constituye uno de los ejes centrales de las experiencias exitosas de "industrialización".

En América Latina —precisamente por las insuficiencias en los ámbitos de la equidad y austeridad y por el carácter "frívolo" del proteccionismo—, el crecimiento y la competitividad han tenido un carácter espasmódico que no corresponde al carácter cíclico que presenta el crecimiento en las sociedades industrializadas. En este último caso, se trata de variaciones en torno a una tendencia ascendente de incorporación de progreso técnico, mientras que en América Latina lo que se evidencia periódicamente son las consecuencias de la fragilidad de algunos de los eslabones ya mencionados, requeridos por el funcionamiento del denominado "círculo virtuoso". La expresión sintética de lo anterior es el "congelamiento" de la distancia entre el nivel de la productividad en América Latina y los países líderes.

Un sistema industrial competitivo internacionalmente, en un contexto social en que se ha superado un umbral mínimo de equidad (transformación agraria), puede tender a favorecer la equidad en el país correspondiente, por lo menos, por las siguientes vías: distribución relativamente más amplia de la propiedad, asociado a la creación de pequeñas y medianas empresas; difusión de la calificación de la mano de obra; crecimiento más rápido del empleo, asociado al dinamismo del mercado internacional; elevación de la productividad y de las remuneraciones; difusión del sistema educativo en una base social más amplia y más integrada, como requisito imprescindible para sostener la competitividad internacional, y, finalmente, difusión de la lógica industrial, tanto por vías formales como informales, al conjunto de la sociedad lo cual la hará más receptiva a absorber progreso técnico, factor que a su vez favorecerá la elevación de la productividad y, en esa medida, la difusión de los frutos del progreso técnico en forma más equitativa al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, estos logros no necesariamente se verifican en aquellos casos en que la competitividad se logra sobre la combinación de una renta geográfica o de recursos naturales y a expensas de las remuneraciones laborales y donde, además, los recursos generados en la fase inicial, en lugar de canalizarse hacia la incorporación de progreso técnico vía inversión, se desplacen hacia el consumo o hacia el exterior. Se trata en este caso de una "competitividad espúrea y efímera" que no debe confundirse, ni teórica ni históricamente, con aquella anteriormente descrita. Existen numerosas experiencias en América Latina de auges exportadores espasmódicos donde las rentas generadas, que podrían haber servido para consolidar la expansión vía inversión productiva, se han dilapidado en consumo suntuario y/o en el exterior.

La equidad favorecería entonces el crecimiento, directamente por la vía de inducir un patrón de consumo compatible con una tasa más alta y más eficiente de inversión e, indirectamente, en la medida en que crea un clima social compatible con el esfuerzo de "construcción de futuro" que requiere necesariamente de legitimidad por parte de la élite y del sistema, para favorecer la disposición del conjunto de la sociedad a emprender las acciones y decisiones conducentes al propósito del crecimiento.

El crecimiento, a su vez, tiende a flexibilizar el funcionamiento social y, en esa medida, a permitir que los eventuales rezagos en materia de distribución sean más fácilmente soportables que en aquellas situaciones en que predomina el estancamiento. Lo anterior no significa que el crecimiento per se conduzca a la equidad, tema sistemáticamente refutado en la experiencia latinoamericana y de otras regiones, sino que lo que se destaca es que, existiendo un proceso de crecimiento con un patrón industrial

competitivo, el rezago de la equidad no se traduce necesariamente en conflictos sociales en la medida en que existe una percepción de que la situación futura será más favorable que la situación actual.

La competitividad del sector industrial que enfrenta una demanda más dinámica que la del resto de los sectores productivos, contribuye positivamente al crecimiento. La experiencia muestra que el comercio internacional de manufacturas se expande a un ritmo más elevado que el comercio mundial y esta diferencia, se incrementa para aquellos rubros con mayor contenido de innovación tecnológica, los que en las últimas cuatro décadas han estado localizados en la industria metalmeccánica y en la química.

A niveles más desagregados, los rubros líderes al nivel del comercio internacional y de progreso técnico se van modificando y, por consiguiente, la capacidad de los países para insertarse sólidamente en los mercados internacionales está fuertemente condicionada por su capacidad y posibilidad de acompañar las tendencias tecnológicas internacionales. En este sentido, la diferencia apuntada entre América Latina y los GEIC's asiáticos resulta esclarecedora.

En la medida en que se desarrolla esta aptitud, el efecto de retroalimentación sobre el crecimiento, vía modificación de los precios relativos, elevación de la productividad y ampliación del mercado interno, se acentúa. Cuando se afirma que la competitividad refuerza el crecimiento, es preciso agregar el hecho fundamental de que esta relación adquiere mayor vigencia cuando la productividad se manifiesta en rubros con mayor contenido tecnológico y, como se discute más adelante, cuando las empresas y la infraestructura tecnológica de apoyo forman parte del acervo del país en cuestión. Esta es otra de las diferencias señaladas entre América Latina y los GEIC's: el menor ritmo de cambio estructural en la producción industrial y en las exportaciones verificadas en América Latina.

Lo anterior no excluye la contribución potencial, ni de los rubros de escaso contenido técnico, ni de aquellos que se originan en empresas extranjeras, pero enfatiza la relevancia de la relación entre *sectores productivos, empresas y tipos de mercados*, en la que resulta fundamental profundizar para avanzar en la comprensión del proceso de innovación tecnológica. El hecho de que la macroeconomía convencional haga abstracción de esta vinculación (sectores, empresas, mercados) porque no es relevante para el objetivo de su análisis inhibe su capacidad de "capturar" el núcleo central de la dinámica del progreso técnico.

Resulta importante destacar el hecho de que el esfuerzo de innovación y desarrollo tecnológico no se distribuye homogéneamente en el conjunto de la actividad productiva. Se verifica que este esfuerzo se

concentra principalmente en el sector manufacturero que, no obstante representar entre un cuarto y un tercio del producto interno bruto, en la mayor parte de los países industrializados, absorbe una proporción que en la mayor parte de los casos supera el 90% de los recursos que se destinan al propósito de investigación y desarrollo; es decir, el sector manufacturero presenta una densidad de esfuerzo y contenido tecnológico que equivale a tres o cuatro veces la densidad promedio de la actividad económica.

Al interior del sector manufacturero existen determinadas ramas en las cuales se concentra el esfuerzo tecnológico: se verifica que la rama química junto a la rama que, en términos genéricos, se denomina como *engineering products* y que corresponde a la metalmecánica, que agrupa los bienes de capital y los equipos de transporte más los electrodomésticos principalmente, reciben no menos del 80% del esfuerzo de investigación y desarrollo, en circunstancias en que su peso en la actividad manufacturera total es inferior al 40%.

En consecuencia, en estas ramas de *engineering products* e industria química, la "densidad tecnológica" duplica aquella que caracteriza al conjunto del sector manufacturero y equivale a no menos de seis veces la del conjunto de la actividad productiva. Estas ramas particularmente intensivas en progreso técnico, presentan por lo menos tres características adicionales importantes. En primer lugar, se trata de las ramas que han experimentado el mayor crecimiento en la posguerra en distintos tipos de países con variados niveles de desarrollo. Además, son aquellas que presentan el mayor dinamismo en el comercio internacional, es decir, estas ramas intensivas en progreso técnico absorben una proporción creciente de la producción industrial y del comercio internacional y, asimismo, corresponde a aquellas ramas en que el proceso de internacionalización de la producción ha sido también el más dinámico. El menor contenido tecnológico verificado en la producción industrial y en las exportaciones de América Latina respecto a los GEIC's ilustran ese fenómeno.

En aquellas sociedades en que predomina una base generosa de recursos naturales, suelen originarse situaciones de elevada concentración de la propiedad ya sea en el sector privado o en el sector público, y por consiguiente, tiende a generarse un liderazgo que se sustenta en el usufructo de las rentas asociadas a esos recursos naturales, pudiendo configurarse sociedades estamentarias y estados patrimonialistas.

Aceptando la existencia de un cierto mimetismo al interior de la sociedad, es decir, de una difusión y reproducción de los valores que emanan del liderazgo hacia el conjunto de la sociedad, podría afirmarse que en aquellas sociedades en que predomina ese liderazgo, esta

percepción del mundo puede tender a penetrar y difundirse en variados ámbitos del sector público, del sector privado y de las más distintas instituciones que participan en su funcionamiento (partidos políticos, fuerzas armadas, gremios y sindicatos, agrupaciones profesionales, la burocracia). La expresión práctica de esta difusión de valores rentistas (parroquialismo, cortoplacismo, aversión al riesgo y a la innovación tecnológica, predominio del usufructo personal de la función desempeñada, en desmedro de los roles institucionales) en variados niveles y comportamientos, escapa al ámbito de este trabajo, pero constituye un tema que merece investigación adicional, particularmente en el caso de América Latina donde parecería posible afirmar que esta situación tiene una relevancia mayor que la que se le ha otorgado. El proceso de urbanización, industrialización y cambio institucional, condujo tal vez a subestimar la relevancia de lo que podría denominarse una mentalidad rentista latente.

La disponibilidad de la base empresarial nacional será, sin duda, un factor determinante en la posibilidad de construir un sistema industrial internacionalmente competitivo. Para efectos de abastecer el mercado interno, este no es un requisito central y, de hecho, el liderazgo de los sectores más dinámicos puede desplazarse a las empresas transnacionales (ET), cuyo comportamiento se asimilará sin dificultad a estas condiciones de mercado. Sin embargo, para penetrar en los mercados internacionales, lo cual requiere absorber progreso técnico e innovar de modo de poder mantenerse sólidamente inserto por la única vía que no se erosionará y que es aquella que consiste en agregar valor intelectual a los recursos naturales o a la mano de obra no calificada disponible, la existencia de la base empresarial nacional, incluidas variadas posibilidades y modalidades de vinculación con la inversión extranjera, será determinante. En este sentido la experiencia de los GEIC's y de los países nórdicos resulta iluminadora.

Resulta ilusorio hacer abstracción de la existencia de un patrón de consumo de referencia que conquista el "imaginario colectivo" de los países, incluidas las zonas rurales (hay diversas experiencias nacionales que lo confirman, incluidas algunas de tamaño continental). El reconocimiento de esta realidad no implica abdicar de la necesidad de intentar compatibilizar el ritmo de absorción de esa "modernidad" expresada en acceso a bienes y servicios, con los requerimientos internos de crecimiento y de integración económica y social.

Las diferencias entre los países no radican tanto en el hecho de que algunos opten por este patrón de consumo y otros opten por uno diferente que aparentemente no existe, sino más bien en el ritmo y en las modalidades con que ese patrón de referencia, que parece ser único y

dominante, es internalizado en cada momento en cada una de las sociedades. En el caso de América Latina esta reproducción, se habría efectuado sin cautelar siquiera mínimamente los requerimientos internos de integración económica y social y de creación de condiciones para una sólida inserción internacional. La asimétrica inserción internacional de América Latina constituye una ilustración gráfica de este fenómeno.

e) Reflexión final sobre la impostergable transformación productiva de América Latina

En suma, la superación del síndrome del "casillero vacío" requiere de algo más que cautelar los, sin duda muy importantes, equilibrios macroeconómicos. En América Latina resulta impostergable una transformación productiva que permita elevar la productividad de la mano de obra, sustentar la competitividad internacional "auténtica" apoyada en la incorporación de progreso técnico, fortalecer y ampliar la base empresarial latinoamericana, elevar masivamente el nivel de cualificación de la mano de obra y lograr el establecimiento de relaciones de cooperación constructiva entre el gobierno, sector empresarial y laboral basados en acuerdos estratégicos que den permanencia a las políticas económicas.

La reflexión sobre transformación productiva presupone como requisito el haber controlado previamente los procesos inflacionarios y las situaciones de acentuado desequilibrio fiscal. Parecería, sin embargo, que la naturaleza del proceso de ajuste por el cual se logran esos objetivos, no es irrelevante para la evolución posterior del sector productivo. Si el proceso de ajuste cuestiona la existencia de los agentes productivos que debieran protagonizar la reestructuración industrial (empresas de mayor contenido tecnológico, institutos de investigación, éxodo de profesionales y mano de obra cualificada, desmantelamiento de empresas de ingeniería o de departamentos de ingeniería de las grandes empresas públicas o privadas), los plazos y costos económicos y sociales serán mayores. En las reflexiones que siguen, se supone que se ha efectuado un ajuste que compatibiliza niveles razonables de estabilidad y disciplina fiscal, con la vigencia, posiblemente debilitada, de los protagonistas de la reestructuración industrial.

El Estado necesario para impulsar esa transformación productiva es diferente de aquel que favoreció la industrialización de la fase precedente.

Las tareas básicas que desempeña el Estado en la fase precedente de la industrialización fueron: crear la infraestructura física de apoyo para una industrialización orientada básicamente hacia el mercado interno transfiriendo recursos al sector privado, bajo distintas modalidades, especialmente en los sectores de consumo no duradero y duradero y

estableciendo empresas públicas en algunos sectores de insumos de uso difundido. Los recursos en divisas provenían básicamente de la exportación de recursos naturales y del crédito externo. Se indujo la formación de los principales grupos industriales nacionales que se desarrollaron al amparo de una protección elevada e indiscriminada y de la demanda asociada a la inversión y el consumo público. De ahí surge la reconocida complementariedad entre la inversión pública y privada. Se estableció una base educacional que priorizó las profesiones universitarias de donde proviene la élite gubernamental y privada en desmedro de la cualificación masiva de mano de obra y de la formación de los cuadros intermedios. Se crearon instituciones de fomento y de apoyo tecnológico en las áreas de energía, obras públicas y agricultura. Se inició la prospección sistemática de los recursos naturales prevaleciendo, sin embargo, una separación institucional y operacional entre estos y la actividad manufacturera. Las relaciones entre gobierno y sector empresarial pueden caracterizarse como de complicidad táctica acompañada de desconfianza recíproca y poca transparencia. Las relaciones entre los sectores empresarial y laboral, estuvieron en general marcadas por la asimetría y la confrontación, que se resolvía en términos relativamente más favorables para la fuerza laboral en los sectores de mayor intensidad de capital y organización sindical. Estos últimos coinciden con las grandes empresas privadas que recibían el grueso de las transferencias financieras de los organismos públicos de fomento y con las grandes empresas estatales. Las filiales de empresas transnacionales, con visible liderazgo en el sector automotriz, desarrollaron un comportamiento coherente con el contexto de incentivos en que actuaban, orientando su producción preferentemente al mercado interno.

Los resultados insuficientes de la industrialización latinoamericana que se evidenciaron en los setenta, unidos al ascenso del pensamiento ortodoxo, condujeron a un cuestionamiento generalizado respecto al papel de la industrialización y a la función de liderazgo desempeñada por el sector público. La propuesta de reestructuración industrial cuyos rasgos principales se esbozan a continuación, incluye sugerencias respecto a las modificaciones que debería experimentar el patrón prevaleciente en la fase precedente. La adopción de esas "correcciones" conducen a un esquema que difiere sustancialmente de la propuesta industrial implícita en la "ortodoxia de los ochenta", cuya aplicación se vincula al servicio de la deuda externa latinoamericana.

Las notorias y reconocidas especificidades nacionales de los países de América Latina inhiben la formulación de propuestas simples y homogéneas para el conjunto de la región. Sin embargo, es posible identificar, a un determinado nivel de abstracción, un conjunto de orientaciones estratégicas institucionales y políticas que definen el perfil de la impostergable reestructuración industrial, marcando además el

contraste, tanto con la fase precedente, como con la "ortodoxia de los ochenta".

La realidad de los casos nacionales es sin duda más compleja que la caracterización estilizada que podría presentarse para América Latina; no solo se combinan elementos de la industrialización precedente con esfuerzos de reestructuración industrial y experimentos ortodoxos en áreas específicas, sino que también se asiste a un proceso de aprendizaje y evaluación de la factibilidad de los distintos cambios que se proponen. Esta misma "complejidad" se aprecia en la reflexión y acción de los organismos internacionales y en el medio académico que provee sustento intelectual a este debate. A lo anterior se agrega el hecho básico de que estas propuestas se insertan en realidades marcadas por "intereses" y "pasiones" en que se amplifican o neutralizan los alcances de las recomendaciones.

El sentido general de la transformación productiva propuesta es el siguiente: i) transitar desde la "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta no perecible" de la incorporación de progreso técnico al sector productivo; ii) desplazar la prioridad desde el conjunto del sector manufacturero, a los subsectores específicos que contribuyen a incorporar y difundir progreso técnico al conjunto del sector productivo; iii) favorecer la inserción internacional sobre la base de impulsar la elevación de la productividad y la competitividad en sectores específicos; iv) introducir modificaciones en las instituciones y políticas públicas con el objetivo de inducir en el sector privado, comportamientos coherentes con los criterios anteriores; v) promover un contexto institucional proclive a la colaboración estratégica entre gobierno-empresariado y sector laboral.

La promoción industrial en un mercado protegido puede llegar a ser compatible con organismos públicos pasivos, mientras que el fortalecimiento de la competitividad internacional requiere de instituciones públicas dotadas de iniciativa y capacidad de convocatoria para articular los distintos agentes productivos, educativos, de investigación, financiamiento y comercialización. En la fase anterior, se estimulaba la inversión, independientemente de su competitividad internacional, tema que ahora adquiere obvia centralidad.

Los requerimientos institucionales asociados a la administración de un esquema de protección elevada, indiscriminada y permanente son obviamente menores y cualitativamente diferentes de los que plantea un esquema sectorial y temporalmente selectivo orientado a inducir el aprendizaje tecnológico y la competitividad internacional.

La industria precedente tenía escasos vínculos con los sectores de recursos naturales y requería apoyo limitado de los servicios especializados

vinculados a la gestión empresarial y sus necesidades en materia de actualización permanente de sus recursos humanos era más bien retórica. En esos tres planos la situación cambia radicalmente. La cooperación entre empresas y con los organismos públicos especializados se convierte ahora en requisito de sobrevivencia, lo que presupone comunicación permanente y confianza recíproca, ingredientes ausentes en la fase anterior. Las ineficiencias en planta, o en la infraestructura de transporte, comercialización y comunicaciones se transferían anteriormente a los consumidores cautivos. La superación de esas ineficiencias se convierte ahora en imperativo compartido. Las relaciones sistemáticamente conflictivas entre los sectores empresarial y laboral resultan incompatibles con la elevación de la productividad y la inserción internacional sólida, pero pueden sustentarse en mercados cautivos, traduciéndose en elevación de precios, discontinuidades en la oferta y disminución de la calidad. En síntesis, la innovación requerida del Estado y de su vinculación con el sector empresarial y laboral trasciende el ámbito puntual y necesariamente casuístico de la privatización de las empresas públicas.

La inserción internacional de América Latina se ha basado principalmente en la renta asociada a los recursos naturales y la expansión industrial se ha nutrido de la renta generada al amparo de una protección indiscriminada y prolongada. Ambas fuentes de crecimiento, obviamente vinculadas entre sí, se han erosionado y la reestructuración industrial debería permitir transitar hacia la única fuente de renta no perecible, aquella que se basa en la innovación aplicada al procesamiento de los recursos naturales, a las manufacturas no basadas en recursos naturales y a los servicios intensivos en tecnología.

La experiencia internacional enseña inequívocamente la lección del pluralismo institucional: se observan las más variadas configuraciones de agentes económicos en las economías de mercado. Las exitosas en términos de crecimiento y equidad comparten un rasgo básico: incorporación de progreso técnico y elevación de la productividad. En consecuencia, las prescripciones institucionales rígidas respecto al papel del Estado, las empresas públicas y el sector privado, son necesariamente frágiles y, en cambio, las omisiones en cuanto a incorporación de progreso técnico son graves. Curiosamente, en la América Latina de los ochenta son cada vez más frecuentes las recomendaciones referentes a cómo deben organizar los países sus instituciones mientras que simultáneamente disminuye la atención prestada a las instituciones y políticas encaminadas a favorecer la incorporación de progreso técnico en el sector productivo.

Anexo estadístico

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA:^a CRECIMIENTO-EQUIDAD
(En porcentajes)

40% menores ingresos		10% mayores ingresos	
EQUIDAD: ————— (1970 en adelante)			
0,4 ^c		0,4	
2,4 ^b	Bolivia	Argentina	
	Chile	Uruguay	
	Perú		
	Venezuela		
	Costa Rica		
	El Salvador		
	Guatemala		
	Honduras	PIB: 21,0 ^d	PIB: 13,0
	Nicaragua	Pob.: 22,0 ^d	Pob.: 8,7
	Haití		
2,4	Brasil		
	México		
	Colombia		
	Ecuador		
	Paraguay		
	República Dominicana		
	Panamá		
	PIB: 66,0		
	Pob.: 69,2		

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987 y 1988*, Nueva York, Oxford University Press.

^a Incluye 19 países: ALADI, MCCA, Haití, República Dominicana y Panamá.

^b Crecimiento del PIB por habitante de los países industriales 1965-1985.

^c Mitad de la relación comparable de los países industriales.

^d Porcentaje del PIB y de la población de América Latina.

Cuadro 2
OTROS PAÍSES EN DESARROLLO:^a CRECIMIENTO-EQUIDAD
(En porcentajes)

		40% menores ingresos	
EQUIDAD:		(1970 en adelante)	
		10% mayores ingresos	
		0,4 ^c	0,4
2,4 ^b	PIB/hab. Tasa promedio anual de crecimiento (1965-1986)	Kenya Zambia Filipinas Costa de Marfil PIB: 3,5 ^d Pob.: 3,8 ^d	Bangladesh India PIB: 17,1 Pob.: 35,1
		Turquía Mauritania Malasia PIB: 6,4 Pob.: 2,7	China Sri Lanka Indonesia Egipto Tailandia Hungría Portugal Yugoslavia República de Corea Israel Hong Kong España PIB: 73,0 Pob.: 58,4
2,4			

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONU/DI de Industria y tecnología, sobre la base de Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1987 y 1988, Nueva York, Oxford University Press.

^a Estos países representan 80,2% de la población y 79,5% del PIB del total de países en desarrollo excluida América Latina.

^b Crecimiento del PIB por habitante de los países industriales 1965-1986.

^c Mitad de la relación comparable de los países industriales.

^d Porcentaje del PIB y de la población de América Latina.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA Y GEICs: INDICADORES ESTRATÉGICOS
(En porcentajes)

		América Latina ^a		ABRAMEX ^b		GEICs ^c	
		Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
1. Crecimiento:							
PIB/habitante, tasa promedio anual	1965-1986	1,3	1,6	2,4	1,7	4,2	1,2
2. Equidad:							
40% menores ingresos/10% mayores ingresos	1970 adelante	0,3	0,2	0,3	0,1	0,7	0,2
3. Austeridad:							
Ahorro interno bruto/PIB	1984-1986	15,7	6,7	21,8	5,2	27,9	5,7
4. Competitividad:							
Exportación de manufacturas/importación de manufacturas ^d	1986	0,3	0,4	0,8	0,4	1,0	0,4

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Banco Mundial, *World Development Report*, 1988, Nueva York, Oxford University Press, junio de 1988.

^a América Latina (19 países) incluye: ALADI, MCCA, Haití, República Dominicana y Panamá.

^b Argentina, Brasil y México.

^c Países que se industrializan con crecimiento y equidad (GEICs = *Growth with equity industrializing countries*) incluye: China, República de Corea, España, Hungría, Portugal, Tailandia y Yugoslavia.

^d Naciones Unidas, *International Trade Statistics Yearbook*, 1986 (ST/ESA/STAT/SER.G/35), 1988, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F88 XVII.2, vol. 1; exportación e importación de manufacturas está definido como CUCI secciones del 5 al 8 menos capítulo 68 (metales no ferrosos).

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA Y GEIC's: COMPARACIÓN GENERAL
(En porcentajes)

		América Latina ^a		ABRAMEX ^b		GEIC's ^c	
		Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
1. Deuda externa/PIB	1986	79,0	41,3	71,0	11,0	38,0	24,0
2. Inversión directa/PIB ^d	1986	10,9	2,8	10,6	0,2	3,0	1,2
3. Participación industrial manufacturera/PIB	1986	19,4	5,6	28,3	2,1	33,1	7,1
4. Participación agricultura/PIB	1986	16,7	8,4	11,0	1,6	15,0	7,4
5. Participación metalmecánica y química/Valor agregado manufacturero ^e	1985	16,9	9,0	29,3	2,9	31,4	8,0
6. Valor bruto producción por empleado (1980=100)	1985	98,6	45,9	94,7	14,7	127,0	20,3
7. Coeficiente exportación manufacturas X manif/VBP ^e	1985	10,0	8,5	8,5	1,6	18,2	9,5
8. Participación X bienes y servicios/PIB	1986	20,8	7,4	12,0	2,9	28,1	10,1
9. Educación-Secundaria ^f	1985	45,6	16,4	53,3	14,3	65,0	24,1
Superior ^f	1985	17,8	9,4	21,0	10,8	18,4	9,1

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología sobre la base de Banco Mundial, *World Development Report*, 1988, Nueva York, Oxford University Press, junio de 1988.

^a América Latina (19 países) incluye: ALADI, MCCA, Haití, República Dominicana y Panamá.

^b Argentina, Brasil y México.

^c Países que se industrializan con crecimiento y equidad (GEIC's = *Growth with equity industrializing countries*) incluye: China, República de Corea, España, Hungría, Portugal, Tailandia y Yugoslavia.

^d OECD, *Les principales économies en développement et l'OCDE (SE/M DE/2)*, Paris, mayo de 1988.

^e ONUDI, Banco de datos.

^f Número de matriculados como porcentaje del grupo de edad.

2. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los noventa⁷

a) Introducción y síntesis

i) El punto de partida

La experiencia latinoamericana y caribeña de los ochenta ya ha sido ampliamente explorada en numerosos documentos de la Secretaría de la CEPAL, donde se destaca el retroceso experimentado por la vasta mayoría de los países en el ámbito económico y social. Este puede apreciarse mejor en la perspectiva de los logros que se materializaron en decenios anteriores, y también, en los años ochenta, en relación a otras regiones del mundo, en particular los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y varios países del sudeste asiático.

En esos documentos, se acuñó el término de "década perdida" para ilustrar la magnitud del retroceso en materia de desarrollo. Si se aplica tan solo el indicador global de la evolución del producto interno bruto por habitante, dicho término incluso se queda corto: el producto real por habitante a finales de 1989 no se retrotrajo a lo ya registrado hace diez años, sino al nivel de trece años atrás e incluso más en algunas economías. En consecuencia, los países de la región inician el decenio de 1990 con el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, con el pasivo que significa su deuda externa, y la presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas.

Además, se arrastra una serie de insuficiencias importantes, entre las cuales se destacan los desequilibrios macroeconómicos no resueltos, la creciente obsolescencia de la planta de capital e infraestructura física (asociada a niveles de inversión deprimidos), una distancia cada vez mayor entre los intensos cambios tecnológicos que se están dando en el mundo y su aplicación en la región, el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos, la frustración de un número ascendente de personas que busca incorporarse al mercado de trabajo, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de estos y del medio ambiente.

El decenio de 1980 no solo fue testigo de retrocesos, sin embargo. También hubo avances; parciales y a veces precarios en el dominio

⁷ Texto extraído de *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo de 1990, capítulo I, pp. 11-19.

económico, y considerables en el político. En ese sentido, los ochenta también fueron una década de "aprendizaje doloroso". En el ámbito político-institucional, numerosos países avanzaron hacia sociedades plurales y participativas, y se asistió al final de la década a una progresiva desideologización en el debate político y económico. Reflejo de ello son los esquemas de concertación política y social que han aflorado. En el dominio de las relaciones intrarregionales, en gran parte quedaron atrás las rivalidades entre países vecinos, y en algunos casos, se sustituyeron por esquemas creativos de cooperación. En materia económica, se confirmó plenamente la necesidad impostergable de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región; se tomó conciencia, asimismo, de la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, y de complementarlos con políticas sectoriales en apoyo a la transformación. Se redoblaron los esfuerzos por aprovechar mejor las potencialidades de la integración regional, y se logró superar, en un grado importante, falsos dilemas referentes a la relación industria-agricultura, mercado interno-mercado externo, Estado-agentes privados y planificación-mercado.

También forman parte del aprendizaje doloroso las transformaciones económicas nada despreciables que se produjeron, aun en el contexto del precario desempeño de las economías en los ochenta. Se puso en evidencia la heterogeneidad de comportamientos en la actividad industrial, y se confirmó la relativa vitalidad del sector agrícola; asimismo, en muchos países, las grandes concentraciones urbanas sufrieron un impacto mayor que las ciudades medianas y el área rural. Se elevó el coeficiente de exportaciones en una amplia gama de rubros; surgió un mayor número de empresarios dinámicos, y la cobertura de algunos servicios sociales, tales como la educación, se mantuvo a pesar de las restricciones presupuestarias. También la demanda de ciertos bienes y servicios continuó expandiéndose: el consumo de electricidad residencial y la disponibilidad de televisores por habitante mantuvieron su tendencia ascendente, que es contraria a la evolución regresiva de los indicadores económicos agregados.

En la década de los ochenta hubo, entonces, una coexistencia de tendencias encontradas. En el ámbito institucional, se fortaleció la interacción política, y al mismo tiempo se debilitaron las instituciones públicas. El ajuste tuvo un elevadísimo costo social, sobre todo para los estratos medios y los grupos populares. Con todo, los más afectados frecuentemente crearon mecanismos de defensa propia. Las economías se caracterizaron por una pérdida global de dinamismo y un marcado deterioro de las condiciones de equidad, a la par que se iniciaba un proceso de adaptación a los cambios de circunstancias. Durante este, numerosas empresas mejoraron su competitividad internacional, y surgieron múltiples ejemplos de creatividad y originalidad.

En síntesis, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta década de desarrollo perdido y de aprendizaje doloroso posiblemente equivalió a coyunturas históricas que ha tocado vivir en todas las experiencias exitosas de industrialización tardía. Acaso se trata de la base a partir de la cual la región podrá recuperar una senda de crecimiento, con modalidades distintas en cuanto a instituciones y políticas; acompañada, esta vez, con un esfuerzo sostenido para superar los rezagos en los ámbitos de equidad y competitividad internacional, y en un contexto ambientalmente sustentable. Contribuir a esa tarea es, precisamente, el propósito de este documento.

ii) Los desafíos de los noventa

Así, al iniciarse la década que antecede al nuevo milenio, América Latina y el Caribe enfrentan una encrucijada. Se trata, nada menos, de reencontrar el camino para acceder al desarrollo; un camino que parece haberse perdido en el turbulento decenio que recién concluyó. La superación de la crisis lleva implícita una acumulación extraordinaria de exigencias. Tan solo a título ilustrativo: de un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible.

Economías, sociedades y estados debilitados difícilmente podrían seguir un curso exitoso frente a este cúmulo de exigencias, sin sopesar en forma muy cuidadosa, y sin apoyar consensualmente, determinadas posibilidades, prelación y sacrificios. Es más, la tarea que se tiene por delante es de tal envergadura y complejidad que no sería posible abordarla desde una sola perspectiva totalizadora, especialmente cuando se toma en cuenta la enorme diversidad de situaciones que se dan en la región. Existen, por lo demás, apremios coyunturales que hasta el presente han obligado a las autoridades a centrar su atención en el ámbito de la política económica de corto plazo, postergando proyectos y planteamientos de más largo aliento, aunque estos sean indispensables para corregir los desequilibrios existentes; así ocurre, por ejemplo, con la balanza de pagos. En ese sentido, y valiéndose del horizonte temporal de largo plazo que ofrece el inicio del decenio de los noventa, en este documento se acentúa lo que se considera la tarea primordial y común a todos los países: *la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social.*

iii) Algunas condiciones para la transformación productiva

La orientación y los resultados de los esfuerzos internos por superar la crisis dependerán de manera no despreciable del entorno externo, que influirá siempre y en forma decisiva en el desempeño de las economías de la región. Entre los distintos elementos que condicionarán tal desempeño se destacan el grado de apertura que tenga el comercio internacional; la manera en que se maneje el exceso de endeudamiento, que limita tanto la capacidad de importación como la capacidad de inversión de numerosas economías de la región, y la posibilidad que haya de acceder a tecnologías y conocimientos en condiciones que faciliten una transformación productiva asentada en la competitividad internacional.

Las condicionantes de origen externo se entremezclan con otras de origen interno y frecuentemente las refuerzan. Entre las últimas se destaca la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos que fueron el signo dominante de la década de los ochenta. También se plantea, en segundo lugar, una enorme interrogante sobre cómo habrá de abordarse el financiamiento del desarrollo, dada la masiva transferencia de recursos financieros al exterior registrada durante los últimos años. En tercer lugar, las orientaciones que ofrece el documento toman en cuenta que el mantenimiento de la cohesión social establece límites claros al contenido de las políticas y estrategias económicas.

iv) El esfuerzo interno y la cooperación internacional

Impulsar la transformación productiva y abrir el paso a una mayor equidad social son tareas que precisan de esfuerzos decididos, persistentes e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles. Estos solo rendirán fruto, como ya se indicó, en un entorno externo de condiciones mínimamente favorables en materias tan vitales como el financiamiento en general (y, más específicamente, respecto de una solución al problema de la deuda externa), el intercambio comercial y la transferencia de tecnologías y conocimientos. Con ello se plantea con mayor fuerza y en forma más prioritaria el tema de la necesidad de la cooperación económica internacional.

En ese sentido, cabe esperar que la región enfrente el diálogo y las negociaciones internacionales desde una posición quizás más favorable que en el pasado. Ello se debe a que si los países de América Latina y el Caribe adoptan estrategias propias que les permitan avanzar en la senda de la transformación productiva, ganarían mayor legitimidad, credibilidad y eficacia para exigir que los países industrializados asuman su propia responsabilidad en el ordenamiento de una economía mundial vigorosa y capaz de dar impulso dinámico a todos los países. Asimismo, la reactivación de las economías de la región, junto con un mayor nivel de

concertación intrarregional, fortalecería el poder de negociación de los países latinoamericanos y caribeños frente a terceros.

De otra parte, los propios países industrializados parecen redescubrir al menos algunas de las ventajas de los arreglos de tipo multilateral. A raíz de temas como los de medio ambiente o de recursos del mar, se ha puesto de manifiesto que los entendimientos bilaterales, muy favorecidos por las principales economías desarrolladas en los últimos tiempos, resultan insuficientes para abordar eficazmente determinados problemas. Es de esperar, entonces, que aquellas economías también acepten, en un sentido más específico, que la posibilidad de mantener una expansión ordenada y sostenida de la economía mundial en su conjunto depende de manera vital de encontrar formas que signifiquen beneficios tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

v) Los planteamientos centrales del documento

Al hacer las consideraciones que siguen, se parte de una convicción: no obstante los graves obstáculos que los países de la región enfrentan, existen efectivamente vías para superarlos. Esta aproximación atempera, en cierto modo, el desaliento que en general suscita el panorama de América Latina y el Caribe al iniciarse la nueva década. Se apoya en los avances registrados en otras latitudes, donde también se han planteado dificultades estructurales coyunturales, algunas de las cuales guardan similitud con las que hoy afectan al desarrollo de la mayoría de los países de la región. Se basa también, en el aprendizaje doloroso del decenio anterior, y en el importante caudal de activos acumulados por la región en el accidentado desarrollo de las últimas décadas.

La complejidad y la envergadura de la tarea propuesta implican un período más o menos prolongado de aprendizaje y de adaptación. Para numerosos países, parte del trayecto ya está hecho, por lo que correspondería esperar logros concretos en los primeros años del decenio de los noventa. Con todo, queda mucho por recorrer. Esta afirmación también tiene consecuencias en el ámbito de la cooperación internacional: los países necesitan cierto margen de holgura externa para que el esfuerzo surta debidamente sus efectos, y necesitan tiempo para que estos últimos se hagan sentir.

Se exponen a continuación los criterios en que se sustenta la propuesta, las orientaciones para el diseño de las políticas requeridas para su instrumentación y la base institucional de apoyo que precisan.

Principales criterios

La transformación productiva con equidad ha de lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional. Dicha competitividad debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales. Al respecto debe reconocerse la dimensión de aprendizaje y difusión de los conocimientos disponibles a nivel internacional, prerrogativa insuficientemente utilizada por la región en el pasado. Se procura avanzar desde la "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta dinámica" de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva.

Se enfatiza el carácter sistémico de la competitividad. En el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, impulsar la transformación productiva requiere esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales.

La industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero también porque en las nuevas circunstancias debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. La superación del encapsulamiento sectorial es una de las claves de la transformación productiva y de la nueva fase de la industrialización.

Las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico, y, en consecuencia, la dimensión ambiental y geográfico-espacial debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo. En ese sentido, se trata, por una parte, de revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales, y, por otra, de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y conservación.

El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad. Esto no obsta para que se reconozca la dificultad de alcanzar

simultáneamente objetivos tan distintos, por cuanto surgen oposiciones que tocan a la ponderación valorativa de estos, y asimismo, a la capacidad del sistema para asumir y asimilar los cambios. En este aspecto, la urgencia de corregir deficiencias en distintos ámbitos es diferente de un país a otro; para algunos, fortalecer la deteriorada cohesión social es casi un requisito de sobrevivencia; en otros, la prioridad se localiza en impulsar la competitividad, sin retrocesos importantes en materia de equidad.

Orientaciones para el diseño de políticas

La transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de "precios correctos". Exigirá combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas de corto y de largo plazo. Además, precisará de cambios institucionales con orientaciones estratégicas también de largo plazo, en las que pueda asentarse una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados, como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social. De hecho, dicha interacción se ve como parte de un nuevo relacionamiento global entre Estado y sociedad civil.

El imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas. Por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural mediante la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que será necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público.

La integración latinoamericana y caribeña y la cooperación intrarregional son esenciales, en cuanto contribuyen de manera vital al afianzamiento de la transformación productiva, la democratización y la justicia distributiva. En ese ámbito se proponen acciones concretas basadas en criterios sectoriales, preferentemente subregionales, graduales,

con énfasis en la competitividad y la rentabilidad, y que suponen la participación protagónica de empresas, instituciones y asociaciones existentes en la región. Tales acciones están orientadas a lograr que la integración contribuya a la estrategia de desarrollo propuesta, y pueda reforzarla.

Contexto institucional

Todo lo anterior parte de un reconocimiento de que la formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. Esto influye sobre el contenido y alcance de las políticas y estrategias económicas, sobre la manera en que estas se formulan y aplican, y sobre las modalidades de interacción entre los agentes públicos y privados. En ese sentido las políticas y estrategias deben hacerse cargo de la voluntad expresada por las mayorías nacionales, y pueden estar sujetas a cambio, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria.

En sociedades democráticas, la concertación estratégica adquiere una importancia decisiva. Esa concertación comprende un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la transformación productiva con equidad, y asimismo en torno a las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarla. Se trata de legitimar por esta vía mecanismos y acciones que, por una parte, generen comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhiban las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos. La capacidad gubernamental de concitar acuerdos respecto de los fines de largo plazo y los objetivos instrumentales, así como los medios utilizables, tiene relación directa con el grado de participación pluralista, con la adecuación de las políticas y con la eficacia de su instrumentación.

El estilo de la intervención estatal habrá de renovarse en relación a décadas pretéritas. Durante los años ochenta, las prioridades de los Estados de la región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron posible el servicio de la deuda externa. Conviene ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Ello no significa necesariamente ni acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. También requiere un cambio en sus procedimientos tradicionales en materia de planificación. Esas nuevas técnicas deberán crear una mejor articulación entre los procesos decisorios

de corto, mediano y largo plazo; promover la coordinación intersectorial, y asegurar respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social. Es evidente que la concertación estratégica se pone a prueba cotidianamente a través de sus efectos y su grado de aceptación por parte de sus distintos protagonistas.

Principales elementos propositivos

Junto a los planteamientos centrales antes enunciados, el documento hace un conjunto de propuestas. Estas tienen por objeto mejorar la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir una interacción creativa entre los agentes públicos y privados; y todo ello se orienta hacia el cumplimiento del criterio estratégico de generar una competitividad auténtica, que sintetiza esos objetivos específicos y establece una guía para la transformación productiva. Las propuestas se basan en la incorporación de experiencias positivas ya en marcha en distintos países de la región. Cabría, entonces, examinarlas en el marco más amplio de su capacidad de contribuir a lograr la transformación productiva con equidad.

El *ámbito macroeconómico* y las políticas que lo conforman son de vital importancia, tanto para corregir los desequilibrios que caracterizaron el decenio de los ochenta como para alcanzar los objetivos de la transformación de mediano y largo plazo. Una de las lecciones aprendidas en la década anterior fue que los desequilibrios de las principales variables macroeconómicas solo pueden llegar a ciertos límites, y que los precios de mercado deben al menos aproximarse a los precios sociales. Otra consiste en que el marcado acento puesto en la estabilización y el ajuste, y en actuar sobre la demanda y la reasignación de recursos, de alguna manera entró en conflicto con las políticas destinadas a estimular la oferta.

No es del caso profundizar sobre el contenido y alcance de la política económica de corto plazo, la cual variará significativamente de una situación a otra. Cabría insistir, sin embargo, en la importancia de un marco que otorgue coherencia a sus distintos componentes, y de un grado aceptable de estabilidad en su aplicación. También cabría subrayar la extraordinaria importancia que ha adquirido la *política fiscal* en el conjunto del instrumental de que disponen los gobiernos para hacer frente a objetivos a veces encontrados, como son la estabilización, el crecimiento y la mayor justicia distributiva. El financiamiento de la transformación productiva requiere, en efecto, reacomodar la política fiscal, a fin de elevar el ahorro público que pueda destinarse a la inversión. Cabe realizar un esfuerzo por mejorar la asignación del gasto, pero parece claro que la mayor parte del ajuste fiscal ha de venir por la vía de reformas tributarias.

Un sistema con relativamente pocas, aunque amplias, bases imponibles, y que dé preferencia a tasas uniformes, es preferible a otro complejo, con múltiples tasas nominales. La adopción de bases amplias significa un paso importante en favor del objetivo de mayor equidad; además simplifica la administración tributaria y permite aumentar la recaudación.

En materia de *política comercial y cambiaria*, alcanzar la transformación productiva exige una mayor apertura de la economía, como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación de progreso técnico. No hay una fórmula única para efectuar la apertura. Para que esta refuerce el proceso de crecimiento, en vez de frustrarlo, es indispensable que lleve no solo a mayores importaciones, sino también a una expansión rápida y persistente de las exportaciones. Cabría, en consecuencia, graduar la apertura en función de la disponibilidad de divisas. Además, supone armonizar las políticas de protección arancelaria y paraarancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que el nivel de protección efectiva brindada a las actividades exportadoras sea similar al que beneficie a los sectores que sustituyen importaciones. Un requisito esencial para que la apertura contribuya al crecimiento y la transformación productiva es el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable. Durante la etapa crítica en que se lleve a cabo la reconversión y la modernización del aparato industrial, la intervención selectiva del Estado, mediante la concesión de incentivos tributarios, crediticios y comerciales, podría complementar la política arancelaria.

En cuanto a la *política tecnológica*, la condición de "industrialización tardía" presenta oportunidades hasta ahora insuficientemente utilizadas en cuanto a aprendizaje, incorporación y difusión, en la planta productiva, del acervo tecnológico disponible a nivel internacional. Como orientaciones para la década del noventa, se propone completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas; promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas mismas, incentivando una adecuada valorización de la tecnología como variable estratégica y fuente de beneficios, otorgando incentivos gubernamentales a empresas existentes para emprender actividades innovadoras, y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico. Se sugiere asimismo desarrollar, a través de diversos arreglos institucionales, una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sector productivo, por otra, así como fomentar en este un estrecho contacto entre usuarios y productores de bienes y servicios. Esto último podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, donde ya se haya acumulado una experiencia y competencia básica a nivel local (como podrían ser algunos

sectores elaboradores de recursos naturales y las industrias ligadas a estos). Finalmente, se requerirá la aplicación de criterios de selectividad, ya que solo de esa manera es dable generar en la región núcleos endógenos de innovación tecnológica.

En lo referente a *la formación de recursos humanos*, se destaca su papel crucial para la transformación productiva. Trátase de la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social. La aceleración del cambio técnico, la heterogeneidad dentro y entre los países de la región, los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos, implican que no puede esperarse que un agente único tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos. Además, la escasez de recursos disponibles para mejorar los sistemas de capacitación obliga a aprovechar al máximo los diversos aportes que distintas instituciones pueden realizar a la formación de recursos humanos. Lo anterior justifica la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional.

Respecto de la *creación de empresas*, se propone diseñar políticas de estímulo a la formación de empresas y empresarios. Se reconoce la complejidad de la tarea, en la medida en que en el proceso de inversión intervienen factores no siempre incluidos en los enfoques económicos tradicionales, e incluso otros intangibles, como la creatividad humana. Con todo, la concepción actual del problema implica atender especialmente a la creación de grupos con potencialidad empresarial, a la formulación y ejecución de proyectos, al financiamiento de la empresa y a la racionalización de las formas de ocupación productiva en los espacios nacionales. Junto con ello existe un aspecto de especial relevancia en América Latina y el Caribe: la necesidad de revalorizar socialmente la función empresarial.

Los lineamientos de *política industrial* que se ofrecen se inscriben en el conjunto de propuestas tendientes a favorecer, entre otros aspectos, la articulación productiva. En ese conjunto se incluyen la apertura gradual y selectiva, el fomento integral de exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico, y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Las acciones propuestas deberán ser abordadas en un contexto de restricción financiera y de debilitamiento institucional del sector público, lo que plantea tres desafíos: seleccionar en forma coherente las áreas de intervención gubernamental; privilegiar la reconstitución

institucional estratégica del sector público, y otorgar alta prioridad a la innovación institucional en la gestión del sistema productivo.

En lo que se refiere a *la agricultura, la articulación intersectorial, y la competitividad internacional*, en general conviene superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión económica y los gastos sociales, junto con revalorizar el espacio rural; modificar el actual sesgo en favor de la gran empresa agrícola moderna mediante un enfoque más selectivo, que contemple, donde cabe, el fortalecimiento y modernización de la pequeña agricultura; evitar la concentración de la inversión en las grandes obras hidráulicas, poniendo énfasis en el mantenimiento, la complementación y el desarrollo de las obras más pequeñas, así como sobre el manejo integral de los recursos hídricos; fortalecer la articulación intersectorial y la consolidación de una logística eficiente de producción, transporte y comercialización, evitando un encapsulamiento sectorial, y evitar la persistencia de los conflictos por la tierra y de las tenencias precarias, regularizando los títulos de las tenencias legítimas.

También se aborda el tema de los *recursos naturales y la articulación productiva*. Una política de explotación racional de los recursos naturales de la región para el próximo decenio debe proponerse la superación de las debilidades pasadas, y supone avances en varios aspectos. Los recursos naturales no pueden ajustarse a un esquema de máxima explotación en el corto plazo, sino a un manejo cuidadoso, que evalúe los ritmos de explotación de los recursos no renovables a la luz de la situación actual y de las perspectivas de los mercados, y que se ocupe del mantenimiento de la capacidad de reproducción de los recursos renovables. Tampoco cabe concebir el sector de recursos naturales como proveedor de rentas transferibles a otros sectores, sino que debe pensarse en la conformación de redes productivas articuladas con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y de contribuir a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que fortalezca su competitividad.

En cuanto a los *servicios básicos de apoyo y articulación productiva*, la transformación propuesta requerirá el apoyo de diferentes servicios básicos, tales como energía eléctrica, agua, comunicaciones, banca, seguros y transporte. Algunos de estos habrán de adecuarse a las circunstancias del decenio de 1990. En el caso ilustrativo del transporte, estos deben favorecer el uso de los mecanismos del mercado en los casos en que existan o puedan crearse en condiciones adecuadamente competitivas; deben asimismo evitar que se siga concentrando la inversión en la infraestructura física, y procurar que se adecuen, en términos de calidad y costo, los servicios de transporte necesarios para la transformación productiva. Asimismo las acciones aisladas en los

diferentes medios deben ceder el paso a la creación de sistemas de transporte.

Al abordar los *sistemas financieros en relación con la transformación productiva*, se señala que en los años noventa, un objetivo básico de los bancos y fondos de desarrollo será captar por sí mismos, en el mercado, fondos de mediano y largo plazo que complementen los recursos que puedan aportar o canalizar los sectores públicos. Lo dicho anticipa la importancia de la emisión de títulos rentables de captación de fondos, el énfasis en la rentabilidad de los proyectos de inversión, y la necesidad de fórmulas de financiamiento para los proyectos que limiten el riesgo crediticio de las instituciones de desarrollo.

La *interacción activa entre los agentes públicos y privados*, así como la *reestructuración del sector público*, será un proceso cuyo contenido y alcance no admite fórmulas preconcebidas. No solo dependerá del contexto institucional, social, económico y político en que se dé, sino que además deberá surgir de una amplia concertación entre distintas fuerzas representativas. En consecuencia, el documento solo ofrece algunos principios generales para la acción estatal en apoyo a la transformación productiva con equidad. Entre esos principios se destacan la selectividad en las acciones del Estado, la autolimitación de estas, la simplificación y la descentralización de las intervenciones estatales, y mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo mediante nuevas modalidades de planificación.

La *integración económica*, en cuanto proceso que contribuye a la transformación productiva con equidad social, será un aspecto que adquirirá nueva relevancia y apoyo en el decenio de los noventa. En el contexto de los objetivos de la transformación productiva, se propone fomentar la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías mediante la intensificación y ampliación de las relaciones entre empresas, sectores e instituciones a nivel subregional y regional, con una aplicación de los instrumentos de la integración y un ámbito geográfico flexibles. La liberalización del comercio intrarregional, la cooperación y las medidas de facilitación en transporte, y la rehabilitación de mecanismos de pagos, ampliarían mercados y fomentarían la competencia, contribuyendo a crear una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional. Esta aumentaría la competitividad y las posibilidades de incrementar las exportaciones a la región y al mundo. Todo ello se vería facilitado por una cooperación selectiva en materia de políticas sectoriales, y por la constitución de un espacio científico y tecnológico ampliado, con acciones comunes en aspectos tales como la propiedad intelectual y la tecnología de la información. Asimismo, se propone explorar las posibilidades de utilizar la apertura comercial, quizás mediante la consolidación selectiva

de aranceles, como instrumento de negociación para garantizar el acceso a mercados externos. También se destaca la necesidad de fortalecer la base institucional de la integración, con una mayor participación de distintos actores, públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones.

b) Lineamientos de algunas políticas básicas

A continuación se hace referencia a algunas de las políticas que pueden sustentar los objetivos instrumentales anteriormente enunciados: mejor inserción internacional, articulación productiva e interacción creativa entre los agentes públicos y privados (véase cuadro sinóptico). Para fines de presentación, las políticas se han agrupado de acuerdo a cada uno de estos objetivos. En conjunto, los tres configuran el criterio estratégico que orienta la transformación productiva propuesta: fortalecer la competitividad auténtica.

Las políticas que aquí se exploran someramente apoyan los tres objetivos instrumentales señalados y, en su conjunto, el criterio estratégico enunciado. Requieren para su diseño y para su instrumentación el contexto institucional caracterizado por la expresión "concertación estratégica", que se refiere al soporte institucional de la propuesta de transformación productiva con equidad.

Se entiende por concertación estratégica un conjunto de acuerdos de largo plazo, tanto explícitos como implícitos, entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, respecto de los objetivos instrumentales y de las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos. Se trata de una vía que permite legitimar acciones y mecanismos que, por una parte, alienten comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhiban las dinámicas de intereses grupales que podrían desencadenarse y comprometer los propósitos colectivos.

La capacidad gubernamental de concitar acuerdos respecto de los fines de largo plazo y los objetivos instrumentales, así como los medios utilizables, tiene relación directa con el grado de participación pluralista, con la adecuación de las políticas y con la eficacia de su instrumentación. La concertación estratégica se pone a prueba cotidianamente a través de sus efectos y su grado de aceptación por parte de sus distintos protagonistas. Estas consideraciones son de especial relevancia en la región dada la necesidad imperiosa de afianzar y legitimar sistemas políticos plurales y participativos.

POLÍTICAS BÁSICAS: CUADRO SINÓPTICO

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta	Ortodoxia de los años ochenta	Transformación productiva de los años noventa
1. POLÍTICAS DE APOYO A LA INSERCIÓN INTERNACIONAL		
<i>a) Política comercial y cambiaria</i>		
- Protección efectiva elevada y permanente a través de aranceles altos y dispersos y restricciones cuantitativas	Apertura comercial, liberalización financiera y desreglamentación simultánea y rápida	Tendencia hacia una baja protección, poca dispersión y falta de restricciones cuantitativas. Protección selectiva y temporal para sectores nuevos portadores de progreso técnico. Uso de mecanismos compensatorios en casos calificados
- Sesgo antiexportador parcialmente corregido con sistemas de fomento de las exportaciones	Neutralidad tendencial entre mercado interno y externo. En el corto plazo, generación de superávit comercial	Criterio de neutralidad en materia arancelaria y cambiaria, combinado. Sistema integral de fomento a la exportación de manufacturas
- Tipos de cambio múltiples con tendencia a la sobrevaluación, en particular en los productos básicos de consumo masivo	Tipo de cambio determinado por el mercado	Tipo de cambio real alto y estable para inducir la competitividad
- Integración regional para ampliar el mercado interno	Libre comercio internacional	Integración regional orientada a fortalecer la capacidad de competir en los mercados regionales e internacionales. (Investigación y desarrollo, comercialización, comunicaciones)
<i>b) Política tecnológica</i>		
- Diversos instrumentos de apoyo a la actividad tecnológica, con escaso efecto, debido a poca demanda por parte de las empresas e instituciones en proceso de consolidación	Reducción de recursos fiscales para este propósito y poco apoyo institucional	Conjunto de instrumentos que cubre un amplio espectro de requerimientos empresariales, desde la fase de sensibilización hasta la comercialización. Fortalecimiento decisivo de los organismos correspondientes. Disponibilidad de recursos consecuente con la demanda creciente asociada a las exigencias que plantea la inserción internacional
<i>c) Capacitación de la mano de obra</i>		
- Creación de las bases institucionales para iniciar el proceso de capacitación masiva de mano de obra, así como esquemas centralizados, relativamente rígidos y distantes de la actividad empresarial	Debilitamiento de las instituciones públicas de capacitación. Se recomienda delegar esa tarea en el sector empresarial	Prioridad para estas actividades, tanto para incorporar y difundir el progreso técnico como para favorecer la equidad. Pluralismo institucional, programas diferenciados para distintos grupos de trabajadores, sistema nacional de capacitación
<i>d) Creación de empresas</i>		
- Generación de empresas públicas y privadas grandes, que funcionan en mercados cautivos y con predominio de estructuras oligopólicas. Insuficiente desarrollo de la pequeña y mediana empresa	Régimen de creciente competencia, interna y externa	Apoyo sistemático a la creación de empresas y a los empresarios: valorización de la función empresarial, identificación de grupos con potencialidad emprendedora, apoyo a la elaboración y financiamiento de proyectos, simplificación burocrática, infraestructura tecnológica e "incubadoras" de empresas. Apoyo a pequeña y mediana empresa

(continúa)

Cuadro sinóptico (continuación)

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta	Ortodoxia de los años ochenta	Transformación productiva de los años noventa
2. POLÍTICAS PARA FORTALECER LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA		
<p><i>a) Industria</i></p> <p>- Orientada al mercado interno, siguiendo la secuencia que va desde el consumo no duradero, al uso difundido, al consumo duradero y a los bienes de capital. En los países mayores se avanza hasta las etapas finales. Liderazgo de empresas transnacionales en sectores de mayor dinamismo y contenido tecnológico, y de empresas públicas en los rubros de mayor intensidad de capital</p>	<p>Generalizado cuestionamiento de la eficiencia. Incrementos de exportaciones de manufacturas vinculados a la caída del mercado interno</p>	<p>Combinación de criterios de neutralidad aplicados en amplia gama de sectores con criterios de estimulación de mercados, de selectividad fundados en indivisibilidades, y de coordinación intersectorial</p>
<p><i>b) Agricultura</i></p> <p>- Diseño de las políticas en marcos sectoriales estrechos con muy bajo grado de diferenciación regional y por tipo de productores, con predominio de una casuística impuesta por las demandas de organizaciones de productores con mayor poder de presión</p>	<p>Transferencia a entidades privadas de actividades públicas en los ámbitos de acopio y comercialización interna y externa de productos básicos. Énfasis en labores de fiscalización y en actividades de información destinadas a dar mayor transparencia a los mercados. Ocasionalmente, medidas de regulación antidumping</p>	<p>Concepción sistémica que busca fortalecer la articulación entre agricultura, industria y servicios, apoyándose en la capacidad de la industria para-agrícola y de la agroindustria para inducir progreso técnico en procesos y productos, con estrategias diferenciadas por regiones y por tipo de productores</p>
<p><i>c) Recursos naturales</i></p> <p>- Explotación de recursos percibidos como ilimitados</p>	<p>Intensificación del uso de recursos para exportación. Uso de mecanismo de mercado para determinar alcance y tecnología de uso de recursos ("precios correctos")</p>	<p>Combinar mecanismos de mercado con reglamentaciones e intervención de mercado, para asegurar a la vez la explotación. Conformación de redes productivas con industrias y servicios. De la participación pública en la propiedad se va hacia la reglamentación, la captación de rentas y la vigilancia del uso de los recursos</p>
<p><i>d) Infraestructura y servicios de productos</i></p> <p>- Expansión de la capacidad física de apoyo a la industria de mercado interno y la exportación de recursos naturales</p>	<p>Orientación financiera; autofinanciamiento y cobro a los usuarios del costo de la infraestructura</p>	<p>Apoyo a la transformación productiva con énfasis inicial en el mantenimiento y en cambios significativos en la gestión. Prioridad a la expansión de las telecomunicaciones y servicios al productor. Preeminencia de la calidad del servicio respecto a las obras</p>
<p><i>e) Sistema financiero</i></p> <p>- Instituciones públicas de fomento (bancos de desarrollo); formulación y promoción de grandes proyectos, preferentemente industriales, públicos y de mercado interno. Banca sectorial especializada, sin enfoque sistémico</p>	<p>Instituciones de fomento (bancos de desarrollo); agentes financieros transfieren crédito externo a la banca comercial que lo coloca en el sector productivo</p>	<p>Ajuste del papel de los bancos y fondos de desarrollo en los sistemas financieros: deben lograr la captación propia de fondos de mediano y largo plazo en el mercado, para complementar los recursos que pueden aportar o canalizar los de los sectores públicos. La prioridad se desplaza hacia el crédito a la pequeña y mediana empresa</p>

(continúa)

Cuadro sinóptico (conclusión)

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta	Ortodoxia de los años ochenta	Transformación productiva de los años noventa
- Sistema financiero privado: intermediario pasivo en la captación; transferencia preferente de fondos hacia grandes empresas y grupos financieros. Ausencia de criterio de selectividad y viabilidad	Erosión generalizada de la solvencia de los sistemas financieros de la región, en parte por el ajuste recesivo y las modificaciones en los tipos de cambio y en el sistema de precios ocasionados por la crisis de la deuda externa y, en parte, también por fallas en los sistemas de regulación y supervisión de las instituciones de crédito, especialmente en aquellos países en los que se liberalizó el sector financiero	Considerable esfuerzo de ahorro interno para financiar las mayores inversiones que trae aparejada la transformación, y también para el servicio de la deuda en esa década. Los requerimientos de ahorro señalan la necesidad de expandir todas las fuentes internas de fondos, entre ellas el ahorro privado voluntario, el ahorro institucional y el ahorro público
3. POLÍTICAS PARA INDUCIR LA INTERACCIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS		
<i>a) Regulación</i>		
- Regulación pública extensiva, no selectiva y con notoria desproporción entre la gama de objetivos y la capacidad institucional de evaluación	Liberalización generalizada y uso del mercado para guiar las decisiones de los actores económicos	Definición acotada de las áreas sujetas a reglamentación pública y de aquellas en que prevalece el mecanismo de mercado. Excelencia institucional en las áreas de intervención selectiva. Responsabilidad pública central en la vigilancia de los resultados de la acción del mercado. Grado de incertidumbre sobre ámbitos de regulación en virtud de la concertación implícita en sistemas políticos plurales
<i>b) Empresas públicas</i>		
- Establecimiento de infraestructura básica. Mayor prioridad a las obras que a la prestación de los servicios. Subsidios generalizados	Privatización, eliminación de subsidios, restricción de inversiones	Innovaciones en la gestión y saneamiento financiero de las empresas que permanecen en el sector público. Políticas de personal y remuneraciones coherentes. Transparencia en relación con proveedores. Fortalecimiento de las sinergias tecnológicas con el sector privado
<i>c) Pequeña y mediana empresa</i>		
- Desarrollo insuficiente en áreas de bajo contenido tecnológico. Instituciones y políticas de apoyo con escaso contenido operativo. Precaria vinculación con grandes empresas	Disminución de la pequeña y mediana empresa. Debilitamiento de las ya frágiles instituciones de políticas de fomento del sector	Distinción entre los objetivos económicos y sociales de la pequeña y mediana empresa y desarrollo de instituciones y políticas consistentes. Integración de la política sobre estas empresas en las políticas de transformación productiva. Descentralización del apoyo. Prioridad a la difusión tecnológica. Neutralización de sus vulnerabilidades en tecnología, financiamiento y comercialización
<i>d) El sector social</i>		
- Salvo casos nacionales y sectoriales puntuales, débil e insuficiente presencia de empresas cooperativas de autogestión, de propiedad sindical, campesina y otras. Políticas de apoyo centralizadas, declarativas y de reducida efectividad	Aparente expansión informal del sector social como parte de estrategias de sobrevivencia frente a la recesión. Disminución del frágil apoyo público precedente	Política explícita y descentralizada de fomento de las formas de asociación social para la producción. Apoyar e inducir en las asociaciones el desarrollo de organismos de asistencia técnica, financiera y de capacitación

B. La educación y el conocimiento: pilares básicos de la transformación productiva con equidad

1. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad⁸

a) Resumen y conclusiones

i) Desafíos

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo, de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional. En los distintos países de la región, la intensidad que dichos desafíos adquieren es diferente, pero en todos tienen especial relevancia.

ii) El carácter central de la educación y la producción de conocimiento

En los países desarrollados y en las experiencias exitosas de la llamada "industrialización tardía" en otras latitudes, existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo, y en los países de la región esta actitud se ha extendido progresivamente. La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión sea central para la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad.⁹

⁸ Texto extraído de *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL/UNESCO, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992. Resumen y conclusiones, pp. 17-20.

⁹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad...*, op. cit.

iii) La situación regional

Los sistemas educacionales, de capacitación y de ciencia y tecnología han experimentado en las últimas décadas una expansión cuantitativa notable, aunque incompleta, en la mayor parte de los países de la región. Presentan, sin embargo, obvias insuficiencias en lo que respecta a la calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social y al grado de equidad con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad. Su institucionalidad tiende a la rigidez, a la burocratización y a una escasa vinculación con el entorno externo. La década pasada, marcada por la restricción de recursos públicos, la creciente apertura a la economía internacional y la democratización, configura el fin de un ciclo y hace impostergable la transición hacia un período cuyo dinamismo y desempeño estarán marcados por el grado de centralidad que las sociedades otorguen a la educación y la producción de conocimiento.

iv) Necesidad de una estrategia

En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países, que haga posible el crecimiento sostenido apoyado en la incorporación y difusión de progreso técnico. Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado como suponer que la competitividad —necesariamente de carácter sistémico— pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía.

v) Objetivos, criterios y lineamientos

La estrategia propuesta se articula en torno a los objetivos de ciudadanía y competitividad; adopta como criterios inspiradores de las políticas la equidad y el desempeño, y como lineamientos de reforma institucional la integración nacional y la descentralización.

En el pasado, se ha hecho con frecuencia referencia al objetivo estratégico de *ciudadanía*, a la *equidad* como lineamiento para las políticas, y a la *integración nacional* como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos parcialmente, a la omisión en que se incurrió con respecto a los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica: la *competitividad* como objetivo, el *desempeño* como lineamiento de política y la *descentralización* como componente del esquema institucional. En los años ochenta, hubo

defensores de estos tres temas hasta entonces postergados, y se incurrió muchas veces en excesos de signo contrario: la competitividad, el desempeño y la descentralización debían privilegiarse a expensas de las motivaciones previamente imperantes, como se explica en la tercera parte. Esta propuesta reconoce la existencia de tensiones entre ciudadanía y competitividad, equidad y desempeño e integración y descentralización, pero se concentra en el ámbito de complementariedad que existe en cada uno de estos planos.

vi) Características de la propuesta

La estrategia tiene tres características centrales. Es de carácter *inductivo*, lo que está en la base de su viabilidad y se refleja en su diseño, basado en el reconocimiento de los cambios que se observan en la realidad regional e internacional, en la valoración de las ideas-fuerza emergentes que influyen en las posiciones, aspiraciones y percepciones de los distintos protagonistas del proceso de generación y difusión de conocimientos, y en el análisis de experiencias específicas en curso, en la región y fuera de ella, que sugieren tendencias susceptibles de generalizarse. Es asimismo de carácter *sistémico*; es decir, considera tanto las vinculaciones existentes entre educación, capacitación, ciencia y tecnología, por una parte, y sistema productivo, por otra, como los múltiples puentes que integran economía y sociedad a nivel individual y colectivo. Finalmente, da gran énfasis al *cambio institucional*. Se toma en cuenta, e inclusive se cuantifica, la necesidad de recursos financieros adicionales, pero se intenta demostrar que estos —aunque indispensables para la reforma— no bastarían para resolver las carencias, de no mediar profundos cambios que generen una institucionalidad abierta a los requerimientos de la sociedad. Los criterios y lineamientos de la estrategia se ilustran con detenimiento en el caso de algunos aspectos mientras que para otros, como el de la educación universitaria, se presentan orientaciones más generales.

vii) Orientación de la estrategia

Los cambios que se proponen se orientan en las siguientes direcciones principales: i) desde el punto de vista político, se trata de asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable con su desarrollo; ii) desde el punto de vista de los contenidos, de focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad; iii) desde el punto de vista institucional, de romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y

transmisión de conocimientos, e introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados.

viii) Las políticas

Se señalan y describen siete ámbitos de política. El primero enfatiza el propósito estratégico de superar el relativo aislamiento del sistema de educación, de capacitación y de adquisición de conocimientos científico-tecnológicos, abriéndolo a los requerimientos sociales. La superación de dicho aislamiento se considera la fuente más fértil de dinamismo y cambio en cada subsistema y en las relaciones entre todos ellos. Los dos ámbitos siguientes se refieren a los resultados buscados con esta apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad,¹⁰ e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Los siguientes cuatro son de carácter instrumental: gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, y cooperación regional e internacional. En estos distintos ámbitos de política se formulan lineamientos que influyen en los diversos componentes de la educación formal (preescolar, primaria, secundaria y superior), la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico y, muy especialmente, en los vínculos entre ellos y con el sector productivo.

ix) Especificidades nacionales

La elaboración y especificación de las políticas, así como su aplicación en las circunstancias nacionales diversas, es tarea que compete a cada país. En efecto, los caminos de acceso y participación en el mundo moderno son múltiples. Más aún, dentro de cada país coexisten y se entremezclan de múltiples maneras experiencias y situaciones de gran diversidad. Solo en el ámbito de cada sociedad nacional es posible determinar las prioridades, diseñar los planes de acción y ponerlos en marcha, conjugando las condiciones, los recursos y los apoyos necesarios para hacer viables las reformas propuestas y compatibilizarlas con la conservación y el enriquecimiento de la pluralidad y diversidad de canales de conocimiento en la cultura de cada país. Los lineamientos específicos que se esbozan en el texto deben evaluarse desde esta perspectiva.

¹⁰ Se entiende por códigos de la modernidad el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna.

x) Cooperación regional e internacional

Hay cuatro campos principales en que la cooperación regional e internacional puede desempeñar un papel importante en la aplicación de la estrategia y las políticas propuestas en este documento. Se trata de la formación de recursos humanos —en los países de América Latina y el Caribe, con miras a una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región; de la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro; de la investigación educativa y de la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos; y del proceso de puesta en práctica de las propuestas de estrategia y de políticas presentadas en este documento en términos operativos e institucionales a nivel de países determinados.

En términos específicos, se destacan las siguientes líneas de cooperación: mejoramiento de la calidad; innovaciones en el nivel de enseñanza media; acreditación de instituciones, programas y unidades de la educación superior; formación de académicos e investigadores; reforma institucional y administración local; capacitación técnica; investigación educacional; intercambio de alumnos, y cooperación estratégica.

xi) El aporte de la banca de desarrollo a la educación y la producción de conocimiento

El cumplimiento de las tareas propuestas supone apoyo financiero a la materialización de los cambios sugeridos en cada uno de los subsistemas, así como el estrechamiento de los vínculos entre ellos. En el pasado, la banca de desarrollo desempeñó un papel decisivo en una fase cuya prioridad era la expansión de la capacidad productiva y en el surgimiento de nuevos sectores, principalmente a través de grandes empresas, públicas y privadas. Durante los años ochenta, la banca de desarrollo disminuyó su capacidad de acción, tanto en términos de recursos como del perfil de sus actividades. En los años noventa, se le abre un nuevo espacio: el de las tareas directamente vinculadas a la educación y la producción de conocimiento, concebidas como eje de la transformación productiva con equidad. En términos concretos, podría, en colaboración con el sector financiero privado, impulsar mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, y para establecer nexos entre los distintos subsistemas.

xii) Comentarios finales

La estrategia propuesta coloca a la educación y el conocimiento en el eje de la transformación productiva con equidad, como ámbitos necesarios para impulsar el desarrollo de la región y como objetivos alcanzables mediante la aplicación de un conjunto coherente de políticas. En el contexto actual, las experiencias parciales en curso, así como las percepciones de los protagonistas del proceso educativo y de producción y difusión de conocimientos, tienden a converger en la dirección de las orientaciones propuestas. Se trata de una tarea de envergadura, compleja, inevitable y ya en marcha; sus resultados condicionarán tanto la evolución económica y social interna como la gravitación de los países de la región en el contexto mundial.

2. Educación y transformación productiva con equidad¹¹

Esta presentación tiene como antecedente la propuesta sobre transformación productiva con equidad que la CEPAL sometió a consideración de los gobiernos de la región en mayo de 1990,¹² y que desde entonces ha sido objeto de debate en distintos foros nacionales y regionales. Quisiera entonces, como introducción, mencionar de manera muy sucinta uno de los mensajes principales de esa propuesta para visualizar qué papel desempeña en ella el tema que nos ocupa en esta reunión. Ese mensaje se podría resumir de la siguiente manera: para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo en los años noventa —la competitividad auténtica y la equidad— hacen falta muchas instituciones y muchas políticas. Pero no tendremos ni competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad, o aún más, hacer simultáneamente la apuesta a ambos propósitos, y no hacer un esfuerzo consustancial y consistente en este sentido, es estrictamente poesía. Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia.

Para la CEPAL el tema de la educación y de la ciencia y la tecnología tiene absoluta centralidad. Es por eso que la institución, junto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y con el apoyo de consultores de diversos países, se abocó a la tarea de profundizar en este tema, identificando como punto de

¹¹ Texto extraído de Educación y transformación productiva con equidad. *Revista de la CEPAL*, N° 47, texto completo, agosto de 1992, pp. 7-19.

¹² CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

partida tres preguntas principales: ¿Cuáles son las orientaciones estratégicas que deben inspirar el impulso a esta actividad que se define como prioritaria? ¿Cuáles son las políticas y las instituciones requeridas para poder avanzar en esta transformación que dará prioridad a los recursos humanos? ¿De qué orden de magnitud estamos hablando en términos de movilización de recursos, y cuáles son las fuentes de financiamiento potenciales para hacer viable esta propuesta? Se trata obviamente de preguntas mayores, que no pueden ser respondidas de una vez y para siempre, ni mucho menos para cada uno de los países, a nivel de una reflexión regional.

Por lo tanto, la nueva propuesta sobre educación y conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad,¹³ que examinaremos en este Seminario, es solo un intento de esbozar una respuesta a estas tres preguntas. Un intento inicial, que busca contribuir a desencadenar una reflexión sistemática sobre objetivos estratégicos, instituciones y políticas, y recursos y posibles fuentes de financiamiento.

En esta exposición me referiré solamente a la primera de las preguntas planteadas, puesto que las otras dos serán consideradas más adelante en el Seminario. Pero antes de describir el contenido esencial de la estrategia propuesta, destacaré algunos de los elementos fundamentales que sirvieron de fuentes de inspiración para formularla, y que son básicamente cinco: i) el análisis de lo que ha sido la experiencia latinoamericana en la relación desarrollo-educación; ii) las experiencias externas y el debate internacional sobre el tema; iii) las contribuciones teóricas recientes que inciden en el aspecto recursos humanos-desarrollo; iv) las experiencias concretas a nivel de casos, empresas, regiones, países e instrumentos de política, que muestran las tendencias reales en esta década de aprendizaje doloroso, y v) las percepciones de los protagonistas, recogidas en entrevistas que se hicieron en el curso de este trabajo y que queremos complementar con este encuentro. A continuación pasaré a revisar básicamente los primeros tres aspectos (es decir, qué ocurrió, cuál es el debate y cuáles han sido las contribuciones teóricas recientes) y terminaré con una descripción de la estrategia propuesta.

a) Un diagnóstico de la situación latinoamericana en la relación educación-desarrollo

Entre 1960 y el fin de los años ochenta hubo una gran expansión de la cobertura educativa, y el índice de analfabetismo en la región bajó desde un tercio a un sexto de la población. Las cifras del cuadro VII.2

¹³ Véase CEPAL/OREALC, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702(SES.24/4))/Res.1, Santiago de Chile, 1992.

muestran la magnitud espectacular, epopéyica, de la expansión del sistema educativo regional en las últimas cuatro décadas: de 27 millones de alumnos pasamos a 73 millones de alumnos en la educación primaria, es decir, de una cobertura de 58% a una de 88%. En educación media, los alumnos subieron de 4 millones a 23 millones, lo que significó pasar de una tasa de escolarización de 36% a una de 72%. Y en educación superior, los estudiantes aumentaron de medio millón a siete millones, con lo cual la tasa de escolarización pasó de 6% a 27%. El esfuerzo por ampliar la cobertura que hizo la región fue, sin lugar a dudas, de gran envergadura.

Cuadro VII.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTIMACIÓN DE LAS MATRÍCULAS Y
DE LAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN
(Miles de personas y porcentajes)

Nivel	1960	1970	1980	1985	1986	1988	Tasa de crecimiento anual o media				
							1960- 1970	1970- 1980	1980- 1985	1985- 1988	1980- 1988
Educación preescolar											
Población atendida	983	1 728	4 739	8 264	8 619	9 491	5,8	10,6	11,8	4,7	9,1
Tasa de atención ^a	2,4	3,3	7,9	12,8	15,0	14,0					
Educación primaria											
Número de alumnos	26 653	43 983	64 795	69 646	71 419	72 741	5,1	4,0	1,5	1,5	1,5
Tasa neta de escolarización de la población de 6 a 11 años ^b	57,7	71,0	2,4	85,2	85,0	87,6 ^c					
Tasa bruta de escolaridad ^d	72,7	90,7	104,8	106,4	107,3	109,3 ^c					
Educación media											
Número de alumnos	4 085	10 662	17 595	21 318	22 054	23 434	10,1	5,1	3,9	3,2	3,6
Tasa neta de escolarización de la población de 12 a 17 años ^b	36,3	49,8	62,6	66,2	...	71,6 ^c					
Tasa bruta de escolarización ^d	14,6	25,5	4,9	50,7	51,6	57,6 ^c					
Educación superior											
Número de alumnos	573	640	4 472	6 363	6 784	6 978	11,1	11,5	5,5	3,1	4,6
Tasa neta de escolarización de la población de 18 a 23 años ^b	5,7	11,6	23,6	23,8	...	27,2 ^c					
Tasa bruta de escolarización ^d	3,0	6,3	13,5	15,9	16,8	18,7 ^c					

Fuente: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras de la UNESCO y del CELADE.

^a Respecto de la población de 0 a 5 años.

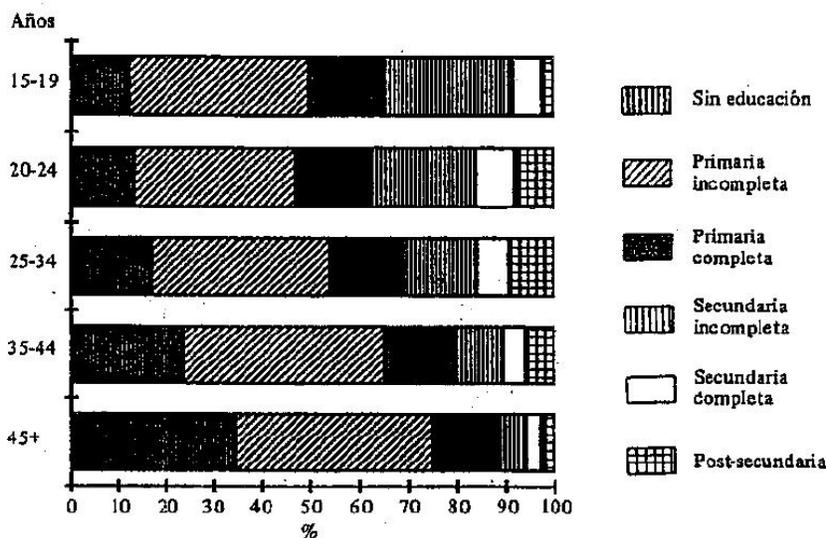
^b Número de alumnos de un grupo de edad (sin importar grado que cursan) dividido por la población del mismo grupo de edad.

^c Año 1990.

^d Matrícula total del grado (sin importar edad) dividida por la población del grupo de edad correspondiente al grado.

Sin embargo, como el crecimiento de la demanda fue aún más espectacular, la situación real en los años noventa sigue siendo grave. Como vemos en el gráfico VII.1, la mitad de los jóvenes de quince a diecinueve años de América Latina y el Caribe no tiene seis años de educación formal. ¿Y qué pasa con quienes se supone que son la fuente de experiencia de esta región, la gente de más de cuarenta y cinco años? El 75% de ellos no tiene seis años de escolaridad. Ese es el balance educacional, a pesar del gigantesco esfuerzo realizado.

Gráfico VII.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN AÑOS DE ESTUDIOS APROBADOS
(Porcentajes alrededor de 1980)



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), sobre la base de información oficial.

¿Cómo se compara esta situación con la de otras economías de industrialización también tardía? El cuadro VII.3 muestra que en América Latina se alcanzaron tasas de cobertura impresionantes a nivel primario y superior, pero, lo que es específico de la región, el gran avance en la educación universitaria coexistió con un fuerte rezago en la educación secundaria. Hay países en América Latina que tienen tasas de cobertura de la educación superior similares a las de los países desarrollados, pero muestran importantes vacíos en la educación secundaria.

Cuadro VII.3
 ALGUNOS PAÍSES: TASAS NETAS DE ESCOLARIZACIÓN EN LA ENSEÑANZA DE
 PRIMERO, SEGUNDO Y TERCER GRADOS, 1975-1987
 (Porcentajes)

	Primer grado		Segundo grado		Tercer grado	
	1975	1987	1975	1987	1975 ^a	1987 ^a
Argentina	96	...	42		27	41
Brasil	71	84	9	15	11	11
Chile	94	90 ^b	34	56 ^b	16	18
Ecuador	78	...	28	...	27	29
Guatemala	53	58 ^c	10	13 ^c	4	9 ^c
México	98	100	33	44	11	16
Venezuela	81	89	35	44 ^d	18	27
Japón	99	100	...	95	25	30
Corea	99	99	52		10	36
Tailandia ^a	84	95	25	28	4	16
Italia ^a	105	95	71	75	26	26
España	100	100	63	...	20	32
Portugal	91	101 ^d	29	37	11	14 ^d

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología y UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial.

^a Tasa bruta.

^b 1988.

^c 1980.

^d 1986.

En el mundo de la producción, también la región enfrenta un problema serio. Su mayor contribución a la economía internacional y al mundo se da en términos de población. Pero si nos preguntamos sobre lo que hace esta población, la situación aparece menos estimulante. Somos el 8,3% de la población mundial, pero solo generamos el 6% del producto, producimos solo el 3,2% de los bienes de capital y aportamos apenas el 1,3% de los autores científicos de este planeta (cuadro VII.4). En otras palabras, el rasgo central de América Latina ha sido su baja capacidad para agregar valor intelectual a su gente y a sus recursos naturales. Por lo tanto, nuestra diferencia con los países desarrollados y con los países asiáticos, incluso con los países mediterráneos, se da mucho menos en términos de cobertura educativa, que en términos de esfuerzo de innovación y difusión de progreso técnico, y sobre todo, en términos de lo que se hace en el ámbito productivo. Gastamos menos que ellos en investigación y desarrollo, y además muy poco de los conocimientos que generamos se canalizan al mundo de la producción (cuadro VII.5). Como decía ayer el Ministro de Educación Pública de Chile, Sr. Ricardo Lagos, esta ausencia de puentes entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo es un rasgo central del continente. Y el hecho de que nuestro

esfuerzo educativo haya tenido motivaciones y canales diferentes e independientes del mundo de la producción, se refuerza con el hecho de que el mundo de la producción tampoco ha tenido incentivos para considerar la agregación de valor intelectual como eje de su expansión.

Cuadro VII.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GRAVITACIÓN ECONÓMICA Y TECNOLÓGICA,
ALREDEDOR DE 1985
(Participación porcentual en el total mundial)

Población	8,3
Producto interno bruto	6,0
Producto manufacturero	6,0
Bienes de capital	3,2
Ingenieros y científicos	2,5
Exportación de manufacturas	1,8
Recursos gastados en investigación y desarrollo	1,3
Autores científicos	1,3

Fuente: F. Fajnzylber, "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío' ", *Serie Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, Santiago de Chile, 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II. G.5, cuadro 11.

Pero eso ha cambiado, tanto para el mundo de la educación como para el mundo del trabajo. Y por eso en el documento que estamos considerando se afirma que estamos al final de un ciclo. ¿Por qué hemos cerrado un ciclo? Porque tanto en el ámbito económico como en el educativo las fuentes de dinamismo se agotaron. Pero aún así, el momento es auspicioso porque vemos por lo menos tres indicaciones de que en el conjunto de los protagonistas hay una disposición clara a que la transición tenga un carácter constructivo.

¿Cuáles son estas tres indicaciones? La primera es el hecho de que en los años ochenta, a pesar de que el gasto público en educación cayó, el gasto total en educación no descendió en la misma proporción. Esto sucedió porque las familias, las empresas, los poderes locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones intermedias de la sociedad, hicieron un gran esfuerzo que reflejó una opción implícita por dar prioridad a este tema. La precaria información disponible sugiere que hubo allí una expresión concreta de la voluntad de compensar los rezagos que se manifestaban en el ámbito público. La segunda indicación se dio en la Cuarta Reunión Regional del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (22 y 25 de abril de 1991), en la cual los Ministros de Educación aprobaron una declaración que manifiesta su disposición a introducir importantes

cambios institucionales para construir el puente entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. Y la tercera indicación clave es la reacción que percibimos entre los dirigentes de los países latinoamericanos en distintos ámbitos: quienes dirigen la política, la economía, o, en general, tienen gravitación en la sociedad latinoamericana, tienen la clara convicción de que estamos al final de un ciclo y tenemos que introducir cambios significativos.

Cuadro VII.5
ALGUNOS GRUPOS DE PAÍSES: INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN
DIVERSOS AÑOS ENTRE 1988 Y 1990

Indicador	América Latina ^a	Países de la OCDE ^b	NEI del Oriental ^c	Sur de Europa ^d
Gastos en investigación y desarrollo por habitante (dólares)	10	448	23	4
Gastos en investigación y desarrollo (%)	0,5	2,5	1,4	1,0
Gastos en investigación y desarrollo/ingenieros y científicos (dólares)	34 858	141 861	50 160	60 647
Ingenieros y científicos/100.000 personas económicamente activas	99	650	115	185
Graduados universitarios/100.000 habitantes ^e	156	392	478	191
Graduados en ingeniería y tecnología/graduados universitarios (%)	19,5	15,6	19,6	17,5
Gastos en investigación y desarrollo por origen (%) ^{e f}				
i) Sector público	78,8	43,1	35,6	46,4
ii) Sector empresarial	10,5	52,5	61,4	49,5
iii) Fondos del exterior	3,4	0,4	2,9	3,9
iv) Otros	7,3	4,0	0,1	0,2
Gastos en investigación y desarrollo por actividad (%) ^{e g}				
i) Investigación básica	20,9	14,1	21,1	19,0
ii) Investigación aplicada	52,4	28,5	30,4	39,7
iii) Desarrollo experimental	26,7	59,5	48,6	41,2

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de información oficial.

^a Países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) más Cuba.

^b Excluye a España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

^c Nuevas economías industrializadas. Incluye a Hong Kong, Corea, Singapur, Filipinas y Tailandia.

^d Incluye a España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

^e Datos para mediados de los años ochenta.

^f Los datos no incluyen a Turquía.

^g Incluye solo a Argentina, Cuba, México y Venezuela; a España y Portugal; y al Grupo de los Siete excepto Canadá, en sus respectivas regiones.

En síntesis, el diagnóstico que hemos hecho muestra expansión cuantitativa, graves rezagos, el fin de un ciclo, una exposición al cambio y, por último, orientaciones del cambio que son relativamente convergentes.

b) El debate internacional sobre educación y formación de recursos humanos

Respecto al debate internacional, destacaré las que parecen ser las lecciones principales de la prolífica discusión que se da en el mundo sobre el tema de la educación.

Cabe destacar que en todos los países se aceptan las dos aseveraciones siguientes: i) la competitividad se basa cada vez más en el conocimiento, la tecnología y los recursos humanos y, por consiguiente, el lugar de los países en el mundo depende de lo que hagan en este ámbito, y ii) el Estado no tiene la capacidad de proveer recursos significativamente mayores que en el pasado. Pero aunque estas aseveraciones son comunes, entre otros países, a Japón, Estados Unidos, Corea, Francia, Alemania, los problemas que se plantean son muy distintos en cada país. Para algunos, lo esencial es hacer creativa la educación superior (Japón, Corea). Para otros el tema fundamental es reforzar una frágil, precaria y heterogénea educación básica (por ejemplo, Estados Unidos). Para unos se trata de descentralizar, como en el caso de Francia. Para otros, de introducir un grado mínimo de centralización que dé racionalidad, como en Estados Unidos y en parte en Inglaterra. Para todos se trata de lograr una mayor convergencia entre las empresas y el mundo de la educación; pero algunos consideran que les falta mucho, mientras otros tienen miedo de que se les haya pasado la mano. En Alemania, caso paradigmático de la relación entre el mundo de la educación y el del trabajo, tal vez haya preocupación por disminuir el grado de especialización, y no adelantar tanto el momento de la separación de los jóvenes. Y, en general, en todos los demás países, pero fundamentalmente en Estados Unidos, Inglaterra y Francia, se anhela aunar los esfuerzos del mundo de la educación con los del mundo del trabajo.

En síntesis, a partir de dos aseveraciones iniciales comunes, los problemas que cobran relieve son muy distintos. Sin embargo, del debate internacional se desprende que en todos los países se ha llegado, al menos, a las siguientes conclusiones:

- La educación, los recursos humanos, constituyen un tema prioritario, que no es sectorial, sino nacional. Darle la debida importancia no es una opción, sino un imperativo de sobrevivencia.
- Ningún país innova al margen de sus tradiciones, es decir, ninguno lo hace sobre la base de estereotipos que emanen de marcos teóricos. Todos los países innovan a partir del

reconocimiento de sus características institucionales específicas.

- Aunque la disponibilidad de recursos es importante, lo decisivo es el aspecto institucional. Se han hecho estudios —los más acabados se hicieron en Estados Unidos— según los cuales el hecho de tener más recursos no siempre se traduce en mejores resultados, y el factor determinante es la institucionalidad a través de la cual se procesa el tema educativo.
- Puesto que el aspecto central es el institucional, los acuerdos sociales y políticos son decisivos para la educación. Si el problema fuera solo de recursos, no haría falta establecer grandes acuerdos, pero si se trata de hacer reformas institucionales, los consensos y acuerdos sociales y políticos son decisivos.
- En materia educativa se requiere anticipación, ya que los esfuerzos de hoy tendrán resultados a largo plazo. Por consiguiente, los acuerdos y consensos políticos y sociales no deben tener carácter circunstancial, sino fundamentos sólidos y una gran envergadura para darles estabilidad.
- Es fundamental evaluar el desempeño educativo. La educación no se mide solo por lo que en ella se gasta y por la gente que trabaja en el sector, sino principalmente por sus resultados reales: no es posible hacer cambios institucionales si no se han medido esos resultados.
- Puesto que, en general, el tema de la cobertura está superado, se destaca el tema de la equidad. ¿En qué sentido? No se trata ahora de que todos deben ir a la escuela, porque todos ya van a la escuela; lo que preocupa es que lo que los jóvenes aprendan en la escuela sea equitativo. En las sociedades modernas, basadas en el conocimiento, la equidad de la educación depende de su calidad y contenido, es decir, de su pertinencia. Eso es, entonces, un resumen de los elementos centrales del debate internacional que aparecen descritos en el documento.

c) Contribuciones teóricas recientes

La referencia a las contribuciones teóricas recientes no obedece a academicismos, sino a un propósito estrictamente práctico: ellas ejercen mucha influencia en las convicciones y comportamientos de

determinados grupos de la sociedad, que a su vez tienen un papel determinante en el proceso educativo.

Aportes de la economía neoclásica: Examinaremos ante todo las contribuciones teóricas recientes de la corriente neoclásica en relación con el progreso técnico. Algunos tal vez piensen que no corresponde incorporarlas en un planteamiento de carácter general. Pero ocurre que los economistas como cuerpo, en la disciplina económica, influyen mucho sobre lo que ocurre en el ámbito de la educación, de los recursos humanos, de la ciencia y la tecnología. Y estos aportes teóricos recientes marcan un punto que divide las aguas en la concepción neoclásica, la tendencia económica más en boga, acerca del tema del desarrollo. ¿Por qué? Porque confieren un carácter más endógeno al progreso técnico, al señalar que la producción de conocimiento es una actividad tan importante como la producción de bienes y otros servicios.

Además, de esas contribuciones teóricas se desprenden por lo menos cuatro conceptos importantes: primero, el conocimiento y el cambio técnico no son aspectos ajenos a la economía que se manifiestan a través del sistema de precios o de nuevos bienes; por el contrario, cada economía tiene responsabilidad y capacidad de influir en este campo. Segundo, si consideramos que la producción de conocimiento es una actividad económica principal, las políticas sobre el conocimiento, como las de educación y de ciencia y tecnología, pasan a ser temas de importancia para la política pública. Tercero, como los beneficios del conocimiento no los recibe necesariamente quien hace el esfuerzo, es muy probable que haya subinversión en educación, ciencia y tecnología, la que es necesario corregir; al respecto, la experiencia internacional es inequívoca: el conocimiento es determinante para el ritmo de crecimiento de los países (aquellos que no hacen inversiones en educación no tienen tasas elevadas de crecimiento) y en su competitividad. Y cuarto, en el proceso de producción, uso y difusión de conocimientos, es crucial el papel de los agentes (empresas, familias, comunidades locales, organizaciones intermedias de la sociedad).

Las contribuciones teóricas recientes de la economía neoclásica van a tener sin duda influencia decisiva en la forma en que los economistas se aproximen a este tema, respecto del cual mantuvieron bastante distancia por mucho tiempo. De hecho, ya se han observado algunos cambios. Por ejemplo, en el último informe del Banco Mundial, por diversas razones, se da por primera vez bastante importancia al tema del progreso técnico y de la educación. Las contribuciones teóricas recientes en el ámbito de la economía, por lo tanto, no son solo un pie de página académico en esta reflexión, sino que pueden traducirse en cambios de concepción y de

comportamiento decisivos de los economistas frente al tema del conocimiento.

Aporte de los especialistas en gestión empresarial: Los estudios de los especialistas en gestión empresarial, que regularmente se reseñan en la prensa, en las revistas, y hasta en los noticieros, también son importantes porque ejercen gran influencia en el mundo empresarial y en el mundo de los profesionales y actividades afines. No entregaré un análisis exhaustivo de esos estudios, sino que intentaré capturar lo esencial de las contribuciones de algunos académicos destacados, como Peter Drucker, Omae y Michael Porter, respecto al tema que nos preocupa. ¿Qué han dicho ellos? Han dicho muchas cosas, pero en esta ocasión recogeré el argumento central de cada uno de ellos. Peter Drucker, después de hacer la apología de la educación y la capacitación para la gestión de la empresa, destaca la función civilizadora decisiva de la educación y advierte que si no se asume la función trascendente, valórica, de la educación, y se asume solo su función prosaica, directamente ligada al interés de la empresa, se corre el riesgo de generar "bárbaros alfabetizados". Así, este hombre, que ejerce mucha influencia en las grandes empresas del mundo, ha puesto de relieve la trascendencia de la educación, más allá de sus contribuciones inmediatas.

Omae, por su parte, exhorta a no hacerse ilusiones sobre las posibilidades de mejorar la gestión empresarial si no se hace lo propio en el ámbito educativo. Argumenta que Japón ha tenido éxito en gestiones empresariales horizontales y flexibles, con alianzas, grupos de trabajo, control de calidad, etc., porque estas actividades tienen un correlato en los valores que se inculcan en el ámbito educativo: el trabajo en equipo, el respeto a los valores del grupo en que se trabaja, la precisión, la concreción, la honestidad, elementos todos en los que se basa el éxito de la gestión empresarial. Por lo tanto, la eficiencia de las empresas no puede elevarse radicalmente con la sola introducción de prácticas de organización similares a las japonesas, si falta ese correlato en el ámbito educativo. Omae destaca así el puente educación-trabajo en su más pura expresión.

De Michael Porter mencionaré dos conceptos centrales: i) las ventajas comparativas de las empresas están vinculadas, entre otras cosas, con sus recursos humanos; por lo tanto, las empresas que no capacitan se colocan en posición de desventaja en un universo competitivo en el cual todos capacitan; ii) el mundo de la educación y la capacitación es un área de convergencia en la cual debe asentarse el eje de la alianza entre el sector público y el sector productivo. Las contribuciones de estos inspiradores de la gestión empresarial son de gran importancia, pues hay algunas indicaciones de que los mensajes que están transmitiendo han

tenido mucho éxito, no sólo en el mundo empresarial, sino también en el mundo de los profesionales y actividades afines.

Aporte de los análisis prospectivos: Por último, consideraremos los análisis prospectivos, que tienen profunda influencia en la opinión pública en general y crean el clima adecuado para que determinadas ideas-fuerza penetren y se difundan. Solo destacaré algunas de las ideas principales emanadas de esos estudios. En primer lugar, ellos subrayan el desfase de fondo que existe entre la concepción del sistema educativo, construido sobre pilares del siglo diecinueve, y las exigencias de la sociedad del futuro, y pronostican cambios inminentes de gran trascendencia. En segundo lugar, repiten, fundamentando la idea, que la inserción de los países en el mundo tiene que ver básicamente con lo que la gente sabe, más que con lo que la gente tiene, y que los países cuya gente más sepa serán los países que más tengan. En tercer lugar, destacan que estamos en un mundo de proliferación de agentes, y que por ello el mundo de la educación dejará de ser el mundo de los agentes educadores propiamente tales. Lo que habrá será una interacción entre tres grupos de agentes: los educadores del mundo de la educación, los educadores del mundo del trabajo y los educadores del mundo de las comunicaciones. La naturaleza de las vinculaciones entre estos tres tipos de actores será determinante para fijar el nuevo modelo. Y en cuarto lugar, con una visión algo apocalíptica, algunos estudios prospectivos sugieren que el cambio técnico va a producir una profunda exclusión, no solo entre países, sino dentro de los países e incluso dentro de las empresas, y que esta diferenciación se dará entre los que saben y los que no saben. En otras palabras, aun los que tienen esta visión dramática ven la educación como eje de la futura gravitación de la gente, y consideran que la elevación del nivel educativo es la única forma de garantizar la inclusión social.

En síntesis, tanto los teóricos del mundo de la economía y de la gestión, como los estudios prospectivos y las conclusiones a las que se llegó en América Latina a partir del diagnóstico que se ha hecho, tienen visiones estrictamente convergentes y abren paso a un grupo de ideas-fuerza que llegan desde distintas vertientes, y sobre las cuales hay creciente consenso. Y esta es la base para la estrategia propuesta, a la que me referiré en seguida.

d) La estrategia propuesta

Esta propuesta de estrategia,¹⁴ cuyo objetivo básico es el de contribuir a animar un debate destinado a crear consenso en América

¹⁴ Véase CEPAL/OREALC, *Educación y conocimiento...*, op. cit., tercera parte.

Latina, contiene las ideas-fuerza que la inspiran y las condiciones para ponerlas en práctica.

¿Cuáles son la esencia y el contenido de la propuesta? Como se señala en el gráfico VII.2, tenemos dos objetivos orientadores: ciudadanía y competitividad internacional. Quedémonos un poco en esos objetivos orientadores. ¿Qué significa "ciudadanía", o más específicamente, "moderna ciudadanía"? Significa que cada persona tenga la capacidad de desarrollarse plenamente, no solo en el mundo del trabajo, sino también en la familia, en el mundo social, en el mundo político, en el mundo de la cultura, y que a la vez tenga vínculos de cohesión social, acceso a los códigos de pertenencia, y a una participación plural, sistemática, informada, en el mundo de la política. Entonces, "ciudadanía moderna" es mucho más que el derecho a voto y la igualdad frente a la ley: es el derecho al pleno desarrollo de las personas, es la cohesión entre las personas, la fraternidad entre las personas, la solidaridad, pero también el acceso a un conjunto de códigos comunes. Todo esto constituye la moderna ciudadanía, objetivo central de la propuesta de estrategia. Y hacia este objetivo sin duda hemos avanzado en América Latina, aunque tenemos notorios y a veces dramáticos rezagos ante la amplitud del concepto.

Gráfico VII.2
LA ESTRATEGIA PROPUESTA

Objetivos	Ciudadanía	Competitividad
Lineamientos de política	Equidad	Desempeño
Institucionalidad	Integración	Descentralización

Sin embargo, imaginar que podemos configurar sociedades en que tenga plena vigencia la moderna ciudadanía sin hacer un esfuerzo de competitividad internacional es estrictamente ilusorio. Y es estrictamente ilusorio porque, como se dijo en otras oportunidades, las aspiraciones de la población latinoamericana acompañan las aspiraciones del mundo

desarrollado. Por consiguiente, sociedades que son hipotéticamente muy fuertes en materia de verosimilitud práctica de la moderna ciudadanía, a poco andar perderán fuerza y legitimidad si no son capaces de acompañar el desplazamiento de las aspiraciones de la población. Y esta moderna ciudadanía tiene, además, requisitos prácticos contingentes, económicos, prosaicos. Y si no se persiguen simultáneamente, nos quedaremos una vez más con el discurso sobre la moderna ciudadanía, pero con una realidad que no corresponderá a él. No cabe duda de que existe una tensión entre los conceptos de moderna ciudadanía y competitividad. Pero pretender realzar la competitividad a expensas de la moderna ciudadanía es ostensiblemente arcaico, así como privilegiar la moderna ciudadanía haciendo abstracción de la competitividad resulta un poco ingenuo.

Para avanzar hacia los objetivos señalados se necesitan dos tipos de instrumentos de política: por una parte, instrumentos para enfrentar faltas de equidad en términos de cobertura, calidad y pertinencia de los conocimientos; y por otra, instrumentos para evaluar el desempeño del sistema. Aspirar a resolver el problema de la equidad sin averiguar hasta dónde se cumplen efectivamente los propósitos del proceso de educación, de capacitación o de investigación científica y tecnológica, sería tan ilusorio como pretender evaluar el desempeño del sistema haciendo abstracción de que este cumpla o no con los propósitos de equidad. Nuevamente existe aquí una tensión, pero no es posible evitarla.

Para poder aplicar las políticas indicadas con los objetivos propuestos, la institucionalidad requiere cambios profundos que, paradójicamente, apuntan en dos direcciones. Por un lado, hacia el afianzamiento de la integración nacional, que en muchos países de la región está aún en ciernes, o no está plenamente lograda. Por otro, hacia la descentralización, haciendo hincapié en la autonomía de los establecimientos. Para que haya ciudadanía y para que haya competitividad se debe desarrollar en la educación, en la capacitación, en la ciencia y la tecnología, espacios de identidad, proyectos, iniciativa, audacia, para enfrentar las exigencias del mundo real en que estos establecimientos están ubicados. La autonomía es capaz de desencadenar capacidades creativas, pero imaginar que por sí sola resolverá el problema de la integración no se compadece con la experiencia. Por eso, debe haber un esfuerzo paralelo de integración, para cautelar la integración nacional de entidades autónomas con proyectos e identidad propios.

Esa es básicamente la esencia de la estrategia propuesta. Y vemos entonces que existe una tensión entre ciudadanía, equidad e integración, por un lado, y competitividad, desempeño y descentralización, por otro (gráfico VII.2). El discurso tradicional ha sido siempre que la educación, la

capacitación y el esfuerzo científico y tecnológico ayudan a la ciudadanía, a la equidad y a la integración. En esto se ha inspirado en parte el esfuerzo que hemos hecho en la región. Sin embargo, en la práctica nos hemos quedado parcialmente rezagados; no hemos avanzado plenamente ni en ciudadanía, ni en equidad, ni en integración. Y en parte no hemos avanzado porque no hemos hecho un esfuerzo simultáneo por lograr que los conocimientos tengan pertinencia para la competitividad; no hemos evaluado el desempeño, y no hemos dado la suficiente autonomía a los establecimientos como para que la capacidad de quienes participan en esta labor se desarrolle plenamente.

En los años ochenta, en parte como respuesta a la insuficiencia de los resultados anteriores, surgieron algunas voces que pusieron el acento básicamente en la competitividad, el desempeño y la descentralización. Tenemos entonces que algunos dan prioridad a los conceptos de ciudadanía, equidad e integración, y que otros privilegian la competitividad, el desempeño (eficiencia) y la descentralización. Lo que nosotros planteamos es que no es posible avanzar hacia los primeros propósitos sin hacer un esfuerzo decidido respecto de los segundos. Asimismo, sería un craso error enfrentar los segundos haciendo abstracción de que aún estén inconclusas tareas vinculadas a los primeros. Obviamente, la retroalimentación es recíproca.

Me referiré ahora a las críticas que suelen surgir en relación con los tres términos que aparecen en la tercera columna del gráfico VII.2. La inclusión del término competitividad, por ejemplo, no siempre produce reacciones favorables. La primera objeción es casi de orden estético. Se dice: ¿cómo poner en el mismo nivel, la ciudadanía, que es un concepto trascendente, que tiene connotaciones sociales, políticas y culturales, con esto de la competitividad, que es prosaica, que es económica, que es financiera? Pero ocurre que en el mundo real existe lo trascendente y lo prosaico, y que es difícil sustentar la legitimidad de lo trascendente sin considerar lo prosaico. Por otra parte, en este contexto la competitividad se entiende basada en la agregación de valor intelectual, es decir, en el desarrollo pleno de los ciudadanos.

También se ha objetado el uso del término competitividad por considerar que es una extensión del discurso económico ortodoxo y que, por consiguiente, no tiene nada que ver con el mundo de la educación. Esta interpretación limita el concepto de competitividad a su versión más simple, y olvida que significa no solo exportar, no solo apertura, sino también desarrollo intelectual de la gente.

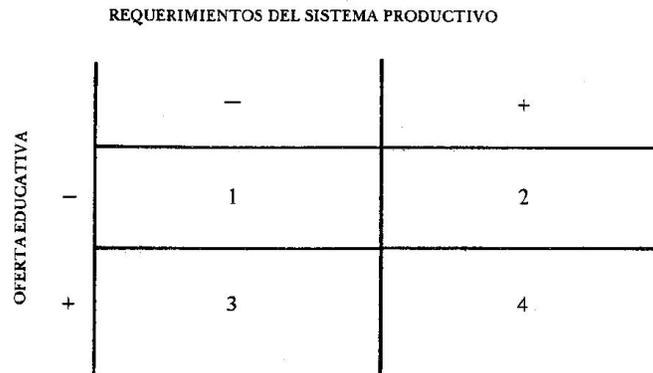
Por último, se ha dicho que la competitividad es competencia y la competencia es el mercado, y que por consiguiente lo que aquí se propone es que la educación, los conocimientos, la ciencia y la tecnología pasen

todos al mercado. Y es cierto que hay ámbitos para el mercado en el campo de la educación; pero también hay ámbitos valóricos, éticos, de pertenencia, que no tienen relación con el mercado. Por lo tanto, esa apreciación tampoco tiene fundamento en la estrategia propuesta.

He destacado estas objeciones porque es probable que se susciten reacciones como estas, ya que hasta ahora nuestra memoria y nuestro enfoque tenían más que ver con los conceptos de ciudadanía, equidad e integración (segunda columna del gráfico VII.2) que con los de competitividad, desempeño y descentralización (tercera columna del mismo gráfico). También ha habido objeciones similares a los conceptos de desempeño y descentralización, sobre las cuales no me extenderé ahora. En general, todas estas objeciones dicen relación con la necesidad de cambio institucional y con una nueva percepción de la forma de impulsar el crecimiento de la región. No podemos simplemente apelar a la nostalgia, pero tampoco podemos apoyarnos en una súbita conversión por la cual el pecado se transforma en virtud, y la virtud en pecado; la situación es mucho más compleja, y pasa por la tensión que se observa entre las dos columnas señaladas del gráfico VII.2. En cada uno de los tres ámbitos —objetivos, lineamientos de política y cambios institucionales— esa tensión existe y parece inevitable, por lo que la tarea previsible no puede considerarse trivial.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones para la aplicación de la estrategia propuesta? Al respecto señalaré básicamente dos cosas. En primer lugar, el punto de partida varía en cada país. Por consiguiente, no puede pensarse en una receta uniforme para la región. Si agrupáramos los países según los requerimientos de su sistema productivo y su oferta educativa, llegaríamos a las cuatro situaciones que muestra el gráfico VII.3. Hay países en la región con una base productiva compleja y muy desarrollada, y con fuerte rezago educativo (Brasil, por ejemplo). Hay otros que combinan un fuerte avance educativo y un rezago de importancia en el grado de complejidad del aparato productivo (así sucede en varios países pequeños de la región). Otros, por último, muestran rezago productivo y educativo. Pero hasta ahora ninguno muestra a la vez avance productivo, complejidad productiva, competitividad y un gran esfuerzo educativo. Allí es donde debemos llegar, pero como las situaciones iniciales son muy diferentes, lo que aquí decimos pertenece a un nivel de reflexión general que debe ser decodificado, traducido y enriquecido en cada situación particular.

Gráfico VII.3
 LOS REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA PRODUCTIVO Y LA OFERTA EDUCATIVA

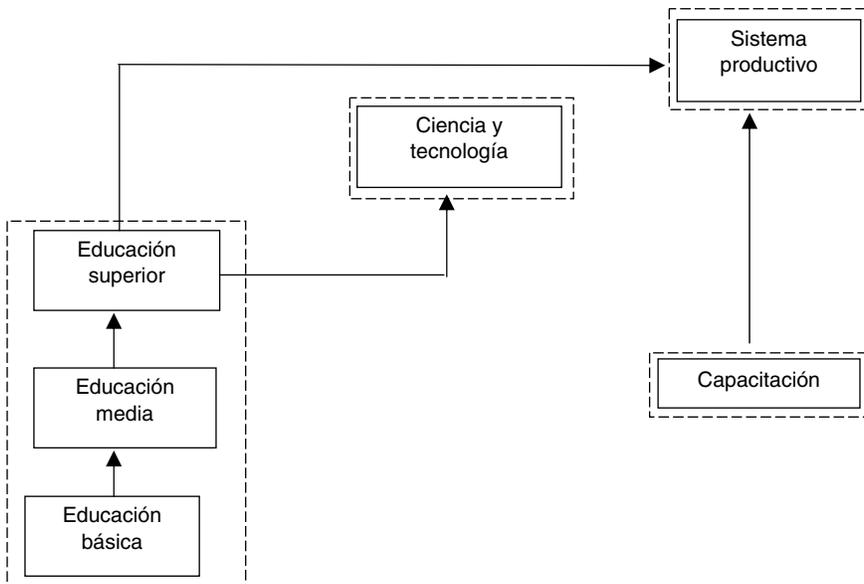


Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Ciencia y Tecnología, y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

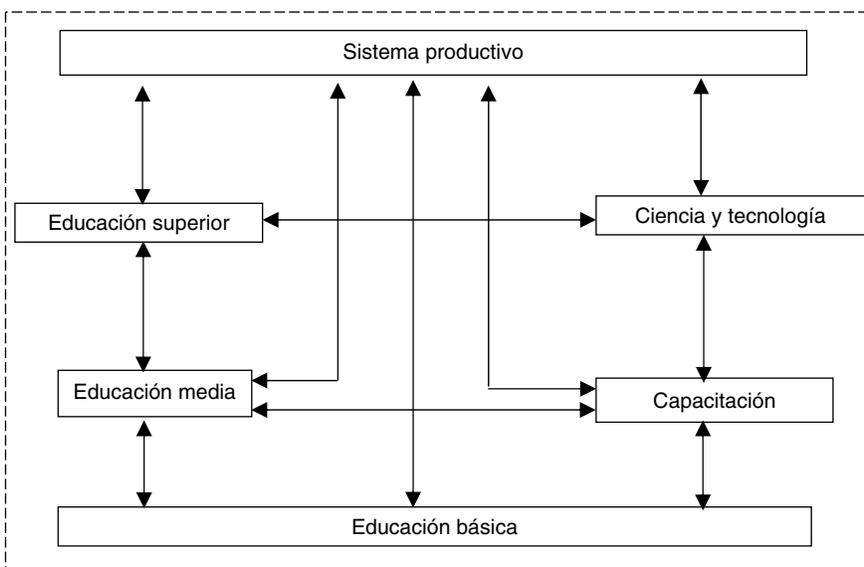
En segundo lugar, la aplicación de la estrategia propuesta dice relación con la creación de consensos. ¿Por qué? Porque cuando consideramos la situación actual, nos encontramos ante diversos subsistemas (gráfico VII.4, sección A), cada uno de los cuales tiene sus propias instituciones, sus líderes, sus gurúes, sus referentes, sus foros, pero muy poca coherencia interna y muy poca relación con los demás. Teóricamente el sistema educativo formal va conduciendo a todos a la universidad, pero en la práctica deja muchos heridos en el camino, los que quedan sin destino. Lo que aquí se propone, en definitiva, es ir hacia otro esquema, en el cual los subsistemas establecen y desarrollan vínculos recíprocos (gráfico VII.4, sección B). Lo que este esquema refleja no es una aspiración teórica, sino una situación hacia la cual se está avanzando, más en los países desarrollados, pero también en América Latina, a pesar de la crisis de los años ochenta. Y ello se refleja, por ejemplo, en las muchas relaciones concretas de las empresas con la educación básica, con la educación media y superior y con centros de investigación tecnológica, así como de institutos de capacitación con la educación media (CEPAL, 1991, diversos recuadros).

Gráfico VII.4
RELACIONES ENTRE LA EDUCACIÓN, LA CAPACITACIÓN, LA CIENCIA Y
LA TECNOLOGÍA, Y LAS EMPRESAS

A. Situación actual



B. Situación propuesta



Las políticas para poner en práctica la estrategia propuesta pueden agruparse de acuerdo con los siguientes objetivos:

- Abrir la institucionalidad educativa a los requerimientos de la sociedad, es decir, establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación, de ciencia y tecnología, desarrolle o pueda desarrollar vínculos horizontales y verticales con los demás.
- Asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad: esto dice relación con la cobertura y calidad tanto de la educación básica y media como de la capacitación, porque pensar que se puede capacitar sin haber hecho un esfuerzo correspondiente en la educación básica es mero voluntarismo.
- Impulsar el acceso al conocimiento, y su difusión y generación.
- Propiciar una gestión responsable, porque ya no se trataría del sistema educativo tradicional, ni de la capacitación tradicional, ni de la ciencia y la tecnología tradicionales, sino de un sistema complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones, que haría indispensable un sistema de evaluación e información que hoy no existe.
- Profesionalizar y dignificar la función magisterial, algo vital sin lo cual lo propuesto quedará solo en las buenas intenciones.
- Lograr que el apoyo se materialice y que provenga de todos los distintos protagonistas. El sistema educativo no sería financiado solo por el Ministerio de Hacienda a través de una partida presupuestaria al Ministerio de Educación Pública. Esta partida habría de ser cada vez más importante, pero tendría que haber muchas otras contribuciones, si el tema de la educación y de los recursos humanos se mira en esta perspectiva integrada.

e) Conclusiones

Para terminar, deseo destacar tres elementos de la propuesta de estrategia que me parecen más valiosos para el debate. Ante todo, esta propuesta no emana de un esquema teórico simple y seductor, sino que se ha construido a partir de un aprendizaje de la realidad en la región y en otras regiones; de las percepciones de los protagonistas, y de las nuevas visiones surgidas de las contribuciones teóricas convergentes de distintos

actores de la sociedad. El primer rasgo de la propuesta es entonces su carácter inductivo.

El segundo rasgo de la propuesta es su carácter sistémico. Al decir sistémico, se está diciendo que hay proliferación de actores; que tiene que haber acuerdos, y que esos acuerdos tienen que ser de largo plazo, estables. Cuando hablamos de una propuesta sistémica estamos de hecho entrando en varios campos de gran complejidad. No es por decreto como se va a aplicar esta propuesta; es preciso que surjan consensos entre actores sociales que hasta ahora no han asumido con frecuencia su parte en el diálogo. Las experiencias que apuntan en esta dirección son parciales, de modo que ilustran su viabilidad, pero no garantizan que esta sea general.

El tercer rasgo es la existencia, en lo normativo, de un componente de cambio institucional fuerte, unido a un componente de adición significativa de recursos. En este sentido la propuesta se aparta de dos corrientes de opinión que coexisten actualmente: una considera tan ineficiente lo que se hace hoy en educación, capacitación, y ciencia y tecnología, que cree que bastaría con efectuar cambios institucionales para resolver el problema; la otra cree que intentar el cambio institucional complica la situación innecesariamente, porque se enfrentan inercias insuperables, y que bastará con asignar más recursos para salir adelante.

La propuesta formulada reconoce la contribución de cada uno de los componentes mencionados. Considera que el cambio institucional es inevitable y deseable, pero que no es suficiente. Porque al hablar de cambio institucional estamos hablando de algo que toca la cultura, la historia y la idiosincrasia de los países, la propuesta no ofrece una fórmula institucional a priori para todos ellos. Las modalidades institucionales específicas en cada país resultarán del esfuerzo creativo que se haga basado en cada realidad.

En síntesis, la propuesta de estrategia es inductiva, sistémica, y vincula el cambio institucional con la adición de recursos. Y lo que plantea, en el fondo, es que la educación y el conocimiento son el eje de la transformación productiva con equidad.

Parte III

Bibliografía oficial de Fajnzylber

Bibliografía cronológica de Fajnzylber¹

1969

[1]*

“Estudio de algunos aspectos básicos para la formulación de una estrategia de exportación de productos manufacturados en Brasil”, versión preliminar, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1969, 161 p.

1970

[2]*

Estrategia industrial y empresas internacionales: posición relativa de América Latina y Brasil, Río de Janeiro, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1970, 219 p.

[3]*

Sistema industrial y exportación de manufacturas: análisis de la experiencia brasilera, Río de Janeiro, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1970, 332 p.

1971

[4]*

“Considerations for the Formulation of Strategies for Exports of Manufactures” (ST/ECLA/CONF.37/L.28), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1971, 34 p.

[5]*

“Industrial System and Exports of Manufactures” (ST/ECLA/CONF.37/L.17), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1971, 22 p.

¹ La mayoría de las referencias listadas en esta bibliografía son de autoría exclusiva de Fernando Fajnzylber, razón por la cual se omite su nombre, a excepción de aquellas otras obras que escribió en coautoría con otras personas. Las referencias marcadas con * corresponden a documentos que escribió como publicaciones de las Naciones Unidas. Aquellas referencias indicadas con ** corresponden a los textos institucionales que fueron coordinados por Fajnzylber durante sus dos últimos años de vida.

[6]

“Sistema industrial e exportação de manufacturados: análise da experiência brasileira”, *Relatório de pesquisa*, N° 7, Río de Janeiro, Instituto de Investigaciones, Instituto de Investigación Económica Aplicada (INPES/IPEA), 1971, 334 p.

[7]

“Estratégia industrial e emprêsas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil”, *Relatório de pesquisa*, N° 4, Río de Janeiro, Instituto de Investigaciones, Instituto de Investigación Económica Aplicada (INPES/IPEA), 1971, 223 p.

[8]*

“Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas” (ST/ECLA/CONF.37/L.28), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1971, 36 p.

[9]*

“Sistema industrial y exportación de manufacturas” (ST/ECLA/CONF.37/L.17), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1971, 25 p.

1972

[10]

“La empresa internacional en la industrialización de América Latina”, *Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología en América Latina*, Karl-Heinz Stanzick y Horacio H. Godoy (eds.), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Editorial Universitaria, 1972, 560 p.

1974

[11]

“La empresa internacional en la industrialización de América Latina”, *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*, *Lecturas*, N° 6, José Serra (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1974, 375 p.

1975

[12]

“Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México”, *El trimestre económico*, vol. 42, N° 168, octubre-diciembre de 1975, pp. 903-931.

1976

[13]

“The international capital goods market and collective bargaining”, México, D.F., 1976, 47 p., inédito.

[14]

“A empresa internacional no processo de industrialização da América Latina”, *América Latina: ensaios de interpretação econômica, Coleção estudos latino-americanos*, vol. 5, José Serra (ed.), Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976, 403 p.

[15]

“Las empresas transnacionales y el ‘collective self-reliance’”, *El trimestre económico*, vol. 43, N° 172, octubre-diciembre de 1976, pp. 879-921.

[16]

“Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo”, *El trimestre económico*, vol. 43, N° 171, julio-septiembre de 1976, p. 625-656.

[17]

Fajnzylber, Fernando y Trinidad Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1976, 423 p.

1977

[18]

“Oligopólio, empresas transnacionais e estilos de desenvolvimento”, *Estudos CEBRAP*, N° 19, enero-marzo de 1977, pp. 5-35.

[19]

“¿Incluye la Comisión Trilateral a América Latina? Estados Unidos: perspectiva latinoamericana”, *Cuadernos semestrales*, N° 2-3, segundo semestre 1977-primer semestre 1978, pp. 153-175.

1979

[20]

“Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 46, N° 184, octubre-diciembre de 1979, pp. 889-914.

1980

[21]

Rosenthal, Gert, Isaac Cohen Orantes y Fernando Fajnzylber, “Sobre el artículo de Raúl Prebisch, ‘Hacia una teoría de la transformación’: comentarios”, “On the article by Raúl Prebisch, ‘Towards a theory of change’: comments”, *Revista de la CEPAL*, N° 11 (E/CEPAL/G.1123), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), agosto de 1980, pp. 155-173.

[22]

“Industrialización e internacionalización en la América Latina”, *Lecturas*, N° 34, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1980.

[23]

“Industrialización, bienes de capital y empleo en las economías avanzadas”, *Comercio exterior*, vol. 30, N° 8, México, D.F., agosto de 1980, pp. 867-880.

1981

[24]

“Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático” “Some reflections on South-East Asian export industrialization”, *Revista de la CEPAL*, N° 15 (E/CEPAL/G.1187), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), diciembre de 1981, pp. 111-132.

[25]

“Comment on Michael Ellman's paper "Natural gas, restructuring and re-industrialisation: the Dutch experience of industrial policy", *Oil or Industry?: Energy, Industrialisation and the Economic Policy in Canada, Mexico, The Netherlands, Norway and the United Kingdom*, Terry Barker y Vladimir Brailovsky (eds.), Londres, Academic Press, 1981, 315 p.

[26]

“The industrial dynamic in advanced developing countries”, *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin: Paper and Proceeding of the Eleventh Pacific Trade and Development Conference*, Wontack Hong y Lawrence B. Krause (eds.), Seúl, Korea Development Institute, 1981, 620 p.

[27]

“La dimensión tecnológica en la planificación de la industria de bienes de capital”, Simposio de la ciencia y la tecnología en la planeación del desarrollo, México, D.F., Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 1981, 429 p.

1982

[28]

“Reflexiones sobre el futuro de los ‘newly industrialized countries’ (NIC's)”, 1982, 36 p., inédito.

1983

[29]

“Las empresas transnacionales y la estrategia de autoafirmación colectiva”, *Autoafirmación colectiva: una estrategia alternativa de desarrollo*, *Lecturas*, N° 49, Enrique Oteíza (ed.) México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1983, 327 p.

[30]

La Industrialización trunca de América Latina, México, D.F., Centro de Economía Transnacional/Editorial Nueva Imagen, 1983, 416 p.

[31]

“Intervención, autodeterminación e industrialización en la América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 50, N° 197, enero-marzo de 1983, pp. 307-328.

1984

[32]

“Reflexiones sobre las especificidades de la industrialización en América Latina”, *Transnacionalización y periferia semiindustrializada*, vol. 2,

Isaac Minian (ed.), México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1984, pp. 179-196.

[33]

“Intervención, autodeterminación e industrialización en la América Latina”, *La crisis internacional y la América Latina, Lecturas*, N° 55, Sofía Méndez Villarreal (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1984, 518 p.

1985

[34]

“Democratization, endogenous modernization, and integration: strategic choices for Latin America and economic relations with the United States”, *The United States and Latin America in the 1980s: contending perspectives on a decade of crisis*, Pitt Latin American Series, Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico F. (eds.), Pittsburgh, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press, 1985, 648 p.

[35]

“La industrialización de la América Latina”, *Boletim de conjuntura industrial*, vol. 5, N° 1, enero de 1985, pp. 58-80.

[36]

“Caracteristiques de l'industrialisation en Amérique Latine”, *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 77, 1985, pp. 8-26.

1986

[37]

“Reflexiones sobre las especificidades de la industrialización en América Latina”, *Articulación tecnológica y productiva*, Marisol Pérez Lizaur, Arturo Castaños y José Antonio Esteva (comps.), México, D.F., Centro para la Innovación Tecnológica, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1986, 217 p.

[38]

“Reflexões sobre os limites e potencialidades econômicas da democratização”, *Revista de economia política*, vol. 6, N° 21, São Paulo, enero-marzo de 1986, pp. 5-34.

[39]

“El debate industrial en Estados Unidos: entre el desafío japonés y el espectro de Inglaterra”, *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América y Europa*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas/Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 384 p.

[40]

“Obra reciente de Raúl Prebisch”, *Difusión económica*, N° extraordinario, abril de 1986, pp. 143-168.

[41]

“Especificidades del desarrollo industrial latinoamericano”, *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, año 17, N° 60, junio de 1986, pp. 39-64.

1987

[42]

“La reestructuración industrial de América Latina y el contexto internacional. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional: modernización e integración”, México, D.F., Gobierno de México, 1987.

[43]

“Reflexiones sobre la transformación de los países industrializados en el ámbito productivo-tecnológico y sus implicaciones para los sistemas educativos de América Latina”, versión preliminar, Requerimientos del futuro y el futuro de la educación, *serie Documentos de trabajo - CPU*, N° especial, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), 1987, 156 p.

[44]

“Las economías neoindustriales en el sistema centro-periferia de los ochenta”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 11, enero-junio 1987, pp. 125-182.

[45]

“Industrialización en América Latina: especificidades y perspectivas”, *Desafío latinoamericano: potencial a desarrollar*, Gonzalo Martner (coord.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1987, 349 p.

1988

[46]

“Una visión global”, *Argentina-Brasil: el largo camino de la integración*, Mónica Hirst (comp.), Buenos Aires, Editorial Legasa, 1988, 197 p.

[47]

“L'industrialisation de l'Amérique Latine: de la 'boîte noire' à la 'case vide'”, *Revue internationale des sciences sociales*, N° 118, noviembre de 1988, pp. 523-529.

[48]

“Competitividad internacional: evolución y lecciones”, “International competitiveness: agreed goal, hard task”, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 1988, pp. 7-23.

[49]

“Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico en los países desarrollados”, *serie de Estudios sobre la pequeña y mediana empresa*, N° 1, Santiago de Chile, Corporación para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (CEFOPE), 1988, 244 p.

[50]

“Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico”, Seminario internacional sobre política industrial para Bolivia; exposiciones y trabajos presentados, La Paz, Cámara Nacional de Industrias/Instituto para el Desarrollo de Empresarios y Administradores/Gráfica, 1988, 372 p.

[51]

“Crecimiento y equidad en América Latina”, *Desarrollo agrícola y participación campesina* (LC/G.1551-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1988. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.11.

[52]

“La industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'”, *Revista internacional de ciencias sociales*, vol. 40, N° 118, diciembre de 1988, pp. 495-502.

1989

[53]

“Growth and equity via austerity and competitiveness”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 505, septiembre de 1989, pp. 80-91.

[54]

“La industrialización de América Latina: especificaciones y perspectivas”, *Prospectiva científica y tecnológica en América Latina: intercambio de experiencias CEE y América Latina*, Leonel Corona (coord.), México, D.F., Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1989, 247 p.

[55]

América Latina ante los nuevos desafíos del mundo en transición, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz, 1989, 47 p.

[56]

“La industrialización en los años 90: en América Latina hay un casillero vacío; industrialización, crecimiento y equidad”, *Industria y desarrollo - FOPIAL*, año 1, N° 1, primer trimestre de 1989, pp. 6-13.

[57]

“Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, julio-diciembre de 1989, pp. 85-129.

1990

[58]*

“Industrialization in Latin America: from the ‘black box’ to the ‘empty box’: a comparison of contemporary industrialization patterns”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.98.II.G.5.

[59]

“The United States and Japan as models of industrialization”, *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Gary Gereffi y Donald L. Wyman (eds.), Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1990, 416 p.

[60]

“Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina”, *Corea e Iberoamérica*, vol. 6, mayo de 1990, pp. 85-116.

[61]

Fajnzylber, Fernando y Arturo Núñez del Prado, “Comentarios al documento de Villy Bergström ‘Crecimiento económico y cambio social’”, *Democracia, desarrollo y equidad: la experiencia de Suecia; reflexiones para latinoamericanos*, José Goñi (ed.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1990, 274 p.

[62]

Unavoidable Industrial restructuring in Latin America, Durham, North Carolina, Duke University Press, 1990, 207 p.

[63]

“La reestructuración industrial y tecnológica internacional: la caja negra del progreso técnico”, *Estudios sociales centroamericanos*, N° 53, mayo-agosto de 1990, pp. 107-122.

[64]

“El medio ambiente en la actual estrategia de crecimiento económico”, *Ambiente y desarrollo*, vol. 6, N° 2, agosto de 1990, pp. 7-9.

[65]

“Un crecimiento con sello de distinción”, *Ambiente y desarrollo*, vol. 6, N° 3, diciembre de 1990, pp. 36-38.

[66]*

“Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.

[67]

“Sobre a impostergavel reestruturacão industrial da América Latina”, *Revista brasileira de comércio exterior*, año 5, N° 27, enero-febrero de 1990, pp. 16-26.

[68]**

“Transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.90.II.G.6.

1991

[69]

“La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental”, *Crecimiento o desarrollo: un debate sobre la sustentabilidad de los modelos económicos*, Jacobo Schatan (ed.), Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile/Cono Sur, 1991, 243 p.

[70]

“International insertion and institutional renewal”, *CEPAL Review*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 1991, pp. 137-166.

[71]

“Inserción internacional e innovación institucional. Síntesis”, *Revista documental de ciencias sociales iberoamericanas*, N° 15, septiembre-diciembre de 1991, pp. 45-87.

[72]

“Transformación productiva exigida por el cambio tecnológico”, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 11 (LC/G.1682), agosto de 1991, pp. 21-45.

[73]

“Propuesta CEPAL para los 90: el medio ambiente en la transformación productiva con equidad”, *Protección del medio ambiente: seminario AIC-TECNIBERIA 1990*, Herman Schwember (ed.), Santiago de Chile, Asociación de Ingenieros Consultores de Chile, 1991, 422 p.

[74]

“Inserción internacional e innovación institucional”, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 1991, pp. 149-178.

[75]

“Transformación productiva e integración: tareas impostergables de América Latina”, *Pensamiento iberoamericano*, N° extraordinario, 1991, pp. 411-429.

[76]**

“El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, *Libros de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.

1992

[77]

“Education and changing production patterns with social equity”, *CEPAL Review*, N° 47 (LC/G.1739-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 1992, pp. 7-19.

[78]

“La estrategia de educación y conocimiento en la transformación productiva con Equidad”, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 12 (LC/G.1729), abril de 1992, pp. 41-60.

[79]

“Progreso técnico y competitividad en América Latina”, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 12 (LC/G.1729), abril de 1992, pp. 27-40.

[80]

“Industrialização na América Latina: da ‘caixa negra’ à ‘caixa postal vazia’”, *Revista de economia política*, vol. 12, N° 48, São Paulo, octubre-diciembre de 1992, pp. 7-16.

[81]

“De la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Realidad económica*, N° 109, 1° de julio-15 de agosto de 1992, pp. 76-87.

[82]

“Educación y transformación productiva con equidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1739-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 1992, pp. 7-19.

[83]

“La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental”, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 12 (LC/G.1729), abril de 1992, pp. 7-26.

[84]

“Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Nueva sociedad*, N° 118, marzo-abril de 1992, pp. 21-28.

[85]

“Technical progress, competitiveness and institutional change”, *Strategic options for Latin America in the 1990s, Series of the International Forum on Latin American Perspectives*, Colin I. Bradford (ed.), París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Mundial, 1992, 287p.

[86] **

“Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.

1995

[87]

Fajnzylber, Fernando y Alexander Schejtman, “Agricultura, industria y transformación productiva”, *América Latina a fines de siglo*, José Luis Reyna (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995, 528 p.

Bibliografía temática de Fajnzylber

Referencias asociadas al Capítulo 4

[1], [2], [3], [4], [5], [6], [7], [8], [9], [10], [11], [12], [14], [15], [16], [17], [18],[19], [22], [29]

Referencias asociadas al Capítulo 5

[13], [19], [20], [21], [22], [23], [24], [25], [26], [28], [30], [34],[38],[39], [40], [44], [52], [58], [59], [61], [66], [80], [84]

Referencias asociadas al Capítulo 6

[23], [25], [26], [27], [29], [30], [31], [32], [33], [35], [36], [37], [38], [41], [42],[43], [44], [45], [46], [47], [48], [49], [50], [52], [54], [56], [58], [61], [63],[66], [79], [80], [81], [84], [85], [87]

Referencias asociadas al Capítulo 7

[51], [53], [55], [56], [57], [60], [61], [62], [64], [65], [67], [68], [69], [70], [71],[72], [73], [74], [75], [76], [77], [78], [79], [82], [83], [85], [86],[87]



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

**Véelas en: www.cepal.org/publicaciones
*Publications may be accessed at: www.eclac.org***

Revista de la CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2006 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2006-2007) son de US\$ 50 para la versión española y de US\$ 60 para la versión inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2006 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2006-2007) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*, 148 p.
***Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2004-2005*, 362 p.**
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004. Tendencias 2005*, 212 p.
***Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2004. 2005 trends*, 204 p.**
- *Panorama social de América Latina, 2005*, 442 p.
***Social Panorama of Latin America, 2005*, 440 p.**
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005*, 196 p.
***Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2005*, 188 p.**
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005*, 172 p.
***Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2005*, 190 p.**
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2005, 442 p.

Libros de la CEPAL

- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Mátar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 ***Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma***, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 ***Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes***, José Antonio Ocampo et Juan Martín (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper (eds.) 2004, 416 p.

- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, 2004, 300 p.
- 77 ***A decade of social development in Latin America 1990-1999***, 2004, 308 p.
- 77 ***Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999***, 2004, 300 p.
- 76 ***A decade of light and shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s***, 2003, 366 p.
- 76 ***Une décennie d'ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90***, 2003, 401 p.
- 75 *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), 2003, 264 p.
- 74 *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*, Pedro Tejo (comp.), 2003, 416 p.
- 73 *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana*, Daniela Simioni (comp.), 2003, 260 p.
- 72 *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, 2003, 139 p.
- 72 ***Road maps towards an information society in Latin America and the Caribbean***, 2003, 130 p.
- 71 *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma*, Raúl Atría y Marcelo Siles (comps.), CEPAL/Michigan State University, 2003, 590 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective***, Barbara Stallings with Rogerio Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, México, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), CEPAL/LOM, Chile, 2004.

- América Latina en la era global*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (coords.), CEPAL/Alfaomega. *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.
- Los recursos del desarrollo*. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina, Carlos Guaipatín (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.
- Medir la economía de los países según el sistema de cuentas nacionales*, Michel Séruzier, CEPAL/Alfaomega, 2003, Colombia, 2003.
- Globalization and Development. A Latin American and Caribbean Perspective***, José Antonio Ocampo and Juan Martín (eds.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (eds.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2003.
- Autonomía o ciudadanía incompleta. El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina*, Isabel Hernández, CEPAL/Pehuén, Chile, 2003.
- El desarrollo de complejos forestales en América Latina*, Néstor Bercovich y Jorge Katz (eds.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2003.

Cuadernos de la CEPAL

- 91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.
- 90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.
- 89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.
- 88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.
- 87 ***Traffic congestion. The problem and how to deal with it***, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.
- 87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, Alberto Bull (comp.), 2003, 114 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002. Solo disponible en CD.*
- 30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.
- 29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001*, 2003, 150 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Información y desarrollo / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@cepal.org
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

*United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA*

*United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10
Switzerland*

*Distribution Unit
ECLAC – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.org
Santiago, Chile*