La industrialización trunca de América Latina

## Fernando Fajnzylber

|  |  |
| --- | --- |
| fajnzylver-tapa | Centro Editor de América LatinaMéxicoEste material se utiliza con fines exclusivamente didácticos |

### ÍNDICE

#### Agradecimientos 7

#### Introducción 9

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

1. El auge de un patrón industrial 13

La industria como motor del crecimiento 13

Vinculación industria-servicios 17

El liderazgo de la metalmecánica y la petroquímica 22

Crecimiento, productividad y progreso técnico 26

Crecimiento, comercio internacional e internacionalización de la producción 35

Papel estratégico de la industria de bienes de capital 38

2. El mercado internacional de bienes de capital: características generales 41

Competitividad relativa 48

Relación sector público-sector privado 51

Especialización en la producción de bienes de capital 55

Barreras a la entrada y dinamismo de las importaciones de bienes de capital:

el diseño de estrategias 61

3. El agotamiento de un patrón industrial .. 64

Factores de erosión del dinamismo 64

Descenso de la tasa de rentabilidad: algunos factores explicativos 65

Reversión del ciclo crecimiento-productividad 70

Endeudamiento y cambios en la estructura productiva 70

Recesión y transición: efecto sobre los países semiindustrializados 73

Reflexiones finales 79

#### II. La industrialización exportadora del sudeste asiático: realidades y mitos 80

1. Introducción 80

2. Descripción esquemática general 81

3. Estrategias de industrialización y de exportaciones 83

4. Política selectiva de sustitución de importaciones 90

5. El papel del Estado 97

6. Contexto internacional 109

7. Reflexiones finales 116

**III. América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de la industrialización**

**de los países avanzados 118**

1. Introducción 118

2. Dinamismo y modernización trunca y precaria 119

3. Precariedad de la vocación industrial en América Latina 140

4. Proteccionismo para el “aprendizaje” y proteccionismo “frívolo” 143

5. Rango de las bienes de capital en América Latina 146

6. Asimetrías en el liderazgo industrial en América Latina y en países avanzados 151

Eficiencia de la estructura productiva 151

Diferenciación de productos; innovación tecnológica y distribución del ingreso 156

Cambias en el patrón de consumo 156

“Destrucción creadora” y desnacionalización 159

Las modificaciones en la estructura productiva y el problema del empleo 160

Dinamismo de las ET, asignación de recursos y vinculación con el exterior 162

7. El sector industrial y la fragilidad externa de América Latina 164

8. Algunas hipótesis sobre la relación industria-agricultura y su efecto sobre el

comercio exterior 172

9. Estructura sectorial del déficit del comercio exterior en América Latina 190

10. Algunas consideraciones sobre los proyectos neoliberales en América del Sur 194

Introducción 194

El caso de Chile 196

Sobre los postulados del nuevo paradigma 197

Sobre los resultados y perspectivas del modelo 213

#### IV. La respuesta de los países avanzados: tránsito hacia un nuevo patrón industrial 215

1. Hacia un nuevo patrón industrial 215

2. Reestructuración industrial en el sector automotor 220

Adaptación a las dinámicas regionales 221

Cambio tecnológico del incremento de productividad y competitividad internacional 225

Diversificación de actividades 227

Tendencias futuras de la producción 227

3. Liderazgo del nuevo patrón industrial: el sector electrónico 229

4. El debate sobre política industrial en los Estados Unidos 237

5. Algunos aspectos de la política industrial del Japón 244

Apoyo a los sectores industriales deprimidos 245

Sector automotor 249

Sectores prioritarios 251.

6. Medidas de política industrial en los países de Europa Occidental 254

Empleo 255

Francia 255

República Federal de Alemania 259

Italia 260

Países Bajos 261

Reino Unido 261

Suecia 264

7. Algunos aspectos de la política industrial en los países socialistas europeos y en Cuba 265

8. Reflexiones finales 270

#### V. Reflexiones para una nueva industrialización 273

1. Introducción 273

2. La eficiencia y el “núcleo endógeno” en la nueva industrialización 276

Crecimiento y creatividad: requisitos para el empleo productivo y la equidad 288.

3. Estructura productiva y nueva industrialización 294

La sustitución del liderazgo: restructuración del sector automotor 302

La complejidad de la tarea: ilustración a través de le industria de bienes de capital 306

Las relaciones industria-agricultura 315

Sobre la interfase industria-energía 320

La “nueva industrialización” en los países de tamaño reducido 323

4. Planificación y mercado 327

5. Sobre las alianzas sociales portadoras de la “nueva industrialización” 330

#### Referencias bibliográficas 334

##### Índice de cuadros y gráficos

###### Cuadros

1. Crecimiento industrial y comercio de manufacturas en todo el mundo

(1900-1950 y 1950-1975) 14

2. Tasas de crecimiento de algunos sectores por grupo económico 14

3. Proceso de industrialización en el mundo según regiones (1950-1977) 16

4. Distribución porcentual de la fuerza laboral por sectores de industria y grupos de

industria intermedia (1920-1970) 18

5. Fuentes de energía (1950 y 1970) 23

6. Estructura de la producción industrial mundial (1955 y 1977) 23

7. Cambios de largo alcance en el patrón de la producción manufacturera de Europa Occidental 24

8. Productividad por empleado 28

9. Niveles relativos de productividad por sectores 30

10. Distribución industrial de la fuerza laboral 32

11. Distribución sectorial de gestos en investigación y desarrollo en algunos

países de la OCDE (1967 y 1975) 34

12. Producción internacional y exportación de los principales países desarrollados (1971) 38

13. Proporción de los bienes de capital en el valor agregado por la industria manufacturera 40

14. Participación de las exportaciones de bienes de capital en las exportaciones totales y

en la producción de bienes de capital 40

15. Exportación o importación de productos de ingeniería en el mundo (1977) 43

16. Balanza comercial del total de bienes y de bienes de capital en el comercio

mundial por regiones 44

17. Coeficiente de competitividad de los principales países proveedores en el comercio

mundial de bienes de capital 50

18. Especialización por países proveedores en el comercio mundial de bienes de capital (1977) 52

19. Variación del coeficiente de competitividad de las principales países proveedores en el

comercio mundial de bienes de capital (1963-1977) 56

20. Distribución de las exportaciones de bienes de capital según el nivel y cambios de

su concentración y según la tasa de crecimiento (1963-1973) 62

21. Ganancias brutas y tasas de retorno en la manufactura (1955-1976) 68

22. Corea: estructura sectorial de la actividad productiva 83

23. Taiwán: estructura sectorial de la actividad productiva 84

24. Singapur: estructura sectorial de la actividad productiva 85

25. Corea: exportaciones netas por uso (1972-1978) 86

26. Corea: balance de bienes y servicios 87

27. Corea: exportaciones netas del Japón e índice de comercio industrial a intra-industrial (1978) 89

28. Corea: restricciones de importación no tarifaria 92

29. Corea: protección nominal y efectiva 94

30. Taiwán: cambios de clasificación en varias categorías de manufacturas

importantes (1953-1978) 96

31. Corea: regulación sectorial de la presencia de la inversión extranjera 101

32. Corea: movimientos a largo plazo 103

33 Participación de las empresas transnacionales en las exportaciones de manufacturas de

algunos países subdesarrollados 106

34. Corea: distribución del ingreso 107

35. América Latina: población y producto interno bruto, grado de industrialización y peso

industrial en la región (1978) 120

36. América Latina: población, producto interno bruto, grado de industrialización y

peso industrial en la región (1950) 121

37. América Latina: ritmo de crecimiento de la población y del producto manufacturero 122

38. Estimaciones de la incidencia de la pobreza en países de América Latina (1970) 124

39. Centroamérica: población total y urbana (1950 y 1980) 124

40. América Latina: estructura de la producción industrial según tamaño económico de

los patas (1950 y 1975) 127

41. Exportación de manufacturas: valor absoluto, crecimiento y relación con las

exportaciones y con la producción manufacturera bruta 129

42. Distribución porcentual del consumo de energía en el mundo, según la fuente y las

regiones principales (1925, 1950 y 1965) 131

43. América Latina: participación del sector público en la economía 133

44. América Latina (20 países): tasas de crecimiento de la población por categoría de

tamaño de los asentamientos (1950-2000) 134

45. Porcentajes de población urbana en América Latina y otras regiones (1950-1978) 135

46. América Latina: proyección del porcentaje de población urbana por países (1970-2000) 136

47. Colombia Perú, México, Brasil, Ecuador y Turquía: distribución del ingreso 138

48. Centroamérica: distribución del ingreso, por estratos familiares e ingreso familiar promédio 139

49. América Latina y el Caribe: déficit externo originado en el sector industrial 165

50. América Latina y el Caribe: déficit industrial 166

51. América Latina: déficit comercial en el sector manufacturero 168

52. América Latina: estructura sectorial del déficit del sector manufacturero 168

53. Argentina: presencia de la industria automotriz en el balance de pagos (1959 a 1975) 169

54. Brasil: industrias terminales de automóviles, participación de las entradas y salidas de

divisas del sector (terminales) en el déficit del balance de pagos (1974) 169

55. México: participación de la industria automotriz en el comercio exterior 170

56. México: balanzas comerciales de las ramas nuevas, intermedias y maduras 171

57. Indicadores que sugieren “vias tipo” en el ámbito agrícola 178

58. Intervención del Estado en la agricultura de los países desarrollados: subsidios al

productor y al consumidor (1972-1973) 181

59. América Latina: reacción del saldo comercial de los productos agrícolas respecto al PIB 182

60. América Latina: relación del saldo comercial de los productos agrícolas respecto a las

importaciones totales 184

61. América Latina: saldos de la balanza comercial de cereales 187

62. América Latina: saldo comercial de materiales y maquinaria agrícola 188

63. América Latina y el Caribe: saldo comercial, según.sector de origen de los bienes 191

64. Brasil: déficit externo 192

65. Chile: producto interno bruto por habitante (1974-1979) 204

66. Chile: liberalización arancelaria (1973-1979) 204

67. Chile: producto interno bruto global, producto interno bruto industrial y grado de

industrialización 1950-1979) 206

68. Grado de motorización en grandes regiones (1950-2000) 222

69. Estructura regional del incremento del parque automotor (1950-2000) 224

70. Producción de industrias electrónicas en los principales países de la OCDE (1975) 230

71. Indicadores de industrias estructuralmente deprimidas 246

72. Importación y exportación de automóviles (1979) 250

73. Producción de automóviles (1979) 250

74. Japón: venta de computadoras por los principales fabricantes (1976-1979) 252

###### Gráficos

1. Países industrializados: evolución del índice de producción industrial (1958 = 100) 66

2. América Latina: evolución del índice de producción industrial (1958 = 100) 76

3. México: composición de la balanza comercial, por ramas principales de origen 193

**CAPÍTULO III**

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

**1. Introducción**

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

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

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

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

**2. Dinamismo y modernización trunca y precaria**

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

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

**Cuadro 35.**

**América latina: Población y producto interno bruto, grado de industrialización y peso industrial en la región (1978)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Población (miles de habitantes) | PIB (millones de dólares) | Grado de industrialización (porcentajes) | Valor relativo de la industria en la región (porcentajes) |
| *Países grandes* | *211293* | *208151* | *29* | *77,9* |
| Argentina | 26395 | 38011 | 33 | 16,1 |
| Brasil | 119477 | 101056 | 30 | 38,9 |
| México | 65421 | 69084 | 26 | 22,9 |
| *Países medianos* | *72955* | *63634* | *20* | *16,6* |
| Chile | 10843 | 10335 | 24 | 3,1 |
| Colombia | 28424 | 19162 | 18 | 4,3 |
| Perú | 17148 | 10323 | 25 | 3,4 |
| Uruguay | 3207 | 3478 | 29 | 1,3 |
| Venezuela | 13333 | 20336 | 17 | 4,5 |
| *Países pequeños* | *49537* | *24067* | *18* | *5,5* |
| Costa Rica | 2111 | 2031 | 23 | 0,6 |
| El Salvador | 4524 | 2238 | 19 | 0,6 |
| Guatemala | 6623 | 3783 | 16 | 0,8 |
| Honduras | 3362 | 1166 | 16 | 0,2 |
| Nicaragua | 2559 | 1195 | 20 | 0,3 |
| (MCCA) | (19.179) | (10413) | (19) | (2,5) |
| Bolivia | 5848 | 2072 | 16 | 0,4 |
| Ecuador | 7798 | 4434 | 20 | 1,2 |
| Haití | 6343 | 768 | 11 | 0,1 |
| Panamá | 1823 | 1866 | 14 | 0,3 |
| Paraguay | 2888 | 1553 | 16 | 0,3 |
| República Dominicana | 5658 | 2961 | 18 | 0,7 |
| *(Otros pequeños)* | *(30350)* | *(13654)* | *(17)* | *(3,0)* |
| Total América Latina (19 países) | 333785 | 295852 | 26 | 100,0 |

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

**Cuadro 36.**

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

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Población (miles de habitantes) | PIB (millones de dólares) | Grado de industrialización (porcentajes) | Valor relativo de la industria en la región (porcentajes) |
| *Países grandes* | *96657* | *43382* | *22* | *73,0* |
| Argentina | 17150 | 15699 | 26 | 30,9 |
| Brasil | 52901 | 14440 | 22 | 23,4 |
| México | 26606 | 13243 | 19 | 18,7 |
| *Países medianos* | *32879* | *16991* | *17* | *21,3* |
| Chile | 6019 | 3914 | 23 | 6,8 |
| Colombia | 11689 | 4658 | 13 | 4,4 |
| Perú | 7832 | 2774 | 16 | 3,4 |
| Uruguay | 2194 | 2141 | 22 | 3,5 |
| Venezuela | 5145 | 3504 | 12 | 3,2 |
| *Países pequeños* | *22475* | *5944* | *13* | *5,6* |
| Costa Rica | 866 | 335 | 15 | 0,4 |
| El Salvador | 1940 | 554 | 14 | 0,6 |
| Guatemala | 3054 | 947 | 12 | 0,9 |
| Honduras | 1390 | 359 | 7 | 0,2 |
| Nicaragua | 1109 | 261 | 11 | 0,2 |
| (MCCA) | (8359) | (2456) | (12) | (2,3) |
| Bolivia | 3019 | 754 | 14 | 0,8 |
| Ecuador | 3244 | 867 | 16 | 1,0 |
| Haití | 3380 | 441 | 7 | 0,2 |
| Panamá | 809 | 399 | 8 | 0,2 |
| Paraguay | 1371 | 430 | 16 | 0,5 |
| República Dominicana | 2313 | 597 | 14 | *0,6* |
| *(Otros pequeños)* | *(14116)* | *(3488)* | *(13)* | *(3,3)* |
| *Total América Latina (19 países)* | *152011* | *66317* | *20* | *100,0* |

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

**Cuadro 37.**

**América Latina: ritmo de crecimiento de la población y del producto manufactureroa (Tasas anuales)**

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 38.**

**Estimaciones de la incidencia de la pobreza en países de América Latina (1970)**

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

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

**Cuadro 39.**

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

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | Población |  |  |  |
| Total | 1950 Urbana | % | Total | 1980a Urbana | % |  |
| Centroamérica | 8082 | 1300 | 16 | 20696 | 8904 | 43 |
| Costa Rica | 801 | 208 | 26 | 2213 | 1015 | 46 |
| El Salvador | 1856 | 334 | 18 | 4797 | 2130 | 44 |
| Guatemala | 3006 | 421 | 14 | 7262 | 2791 | 38 |
| Honduras | 1369 | 137 | 10 | 3691 | 1484 | 40 |
| Nicaragua | 1050 | 200 | 19 | 2733 | 1484 | 54 |

a Estimaciones.

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 40.**

**América Latina: estructura de la producción industrial según tamaño económico de los países (1950 y 1975)a**

**(Porcentajes sobre el valor agregado del sector manufacturero)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | Manufacturas de consumo no duradero | Manufacturas intermedias | Manufacturas de consumo no duradero | Total manufacturas |
|  |  | *A* | *B* | *C* | *D* | *B+C+D* | *E* |  |
| Países grandes | 1950 | 64 | 10 | 10 | 4 | 24 | 12 | 100 |
|  | 1975 | 32 | 9 | 21 | 7 | 37 | 28 | 100 |
| Países medianos | 1950 | 66 | 10 | 15 | 3 | 28 | 6 | 100 |
|  | 1975 | 48 | 9 | 20 | 6 | 35 | 17 | 100 |
| Países pequeños | 1950 | 85 | 8 | 6 | 0 | 14 | 1 | 100 |
|  | 1975 | 65 | 11 | 14 | 1 | 26 | 9 | 100 |

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las consideraciones anteriores a veces se esgrimen como respuesta de las críticas a la industrialización que provienen de las corrientes neoliberales y se afirma que el dinamismo de la industria en América Latina, unido al crecimiento de sus exportaciones de manufacturas, mostrarían la potencialidad del patrón industrial regional. El retraso industrial que se observa en determinados aspectos sería simplemente expresión del carácter "tardío" de la industrialización regional, y la corrección de esas deficiencias sería sólo una cuestión de tiempo. Sin embargo, esa defensa de la industrialización latinoamericana resulta insuficiente, ya que el patrón adecuado de evaluación no puede ser el grado de similitud en algunos parámetros con la industrialización de los países avanzados, sino más bien su contribución a la satisfacción de las carencias regionales y su identificación con las potencialidades de la región

**Cuadro 41.**

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

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Región y grupo |  | Valor (miles de millones de dólares corrientes) |  | Tasa real de crecimiento | Manufacturas como porcentaje del total de las exportaciones | Exportaciones como porcentaje de la producción manufacturera |
| 1965 | 1973 | 1974 | 1975 | (1965-1974) | (1973) | (1973) |
| Subdesarrollados | 460 | 24,3 | 32,5 | 33,20 | 16,3 | 21,5 | 10 |
| América Latina | 0,63 | 4,09 | 6,41 | 6,55 | 21,1 | 14,9 | 4 |
| Asia Oriental | 1,75 | 13,65 | 17,52 | 17,83 | 20,9 | 48,9 | 30 |
| Turquía y Yugoslavia | 0,63 | 2,14 | 2,86 | 3,11 | 10,7 | 51,3 | 8 |
| Asia del Sur | 1,00 | 2,35 | 2,87 | 2,90 | 12,4 | 49,6 | 10 |
| Medio Oriente y África del Norte | 0,33 | 1,47 | 2,10 | 2,00 | 15,0 | 4,2 | 6 |
| África del Sur-Sahara | 0,25 | 0,60 | 0,70 | 0,80 | 4,9 | 4,8 | 5 |
| Desarrollados | 84,50 | 289,00 | 386,00 | 419,00 | 10,8 | 71,3 | 15 |
| En transición  | 1,06 | 6,22 | 8,56 | 8,26 | 18,0 | 70,8 | 14 |
| Otros de Europa Occidental | 55,23 | 188,22 | 244,61 | 268,56 | 10,4 | 76,2 | 25 |
| América del Norte | 19,73 | 56,51 | 77,42 | 85,73 | 8,9 | 59,1 | 8 |
| Japón | 7,66 | 34,58 | 51,30 | 52,63 | 15,6 | 93,6 | 11 |
| Australia, Nueva Zelandia, Sudáfrica | 0,84 | 3,43 | 4,05 | 3,92 | 11,4 | 22,3 | 8 |
| Economías centrales | 12,70 | 32,80 | 38,70 | 46,70 | 5,9 | 56,7 | 3 |
| Total mundial | 101,80 | 346,10 | 457,20 | 498,90 | 10,6 | 60,0 | 12 |

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

Esto no significa que la similitud sea intrínsecamente pecaminosa ni que la originalidad sea en esencia virtuosa, sino que lo que resulta fundamental como criterio de evaluación es el grado de funcionalidad para responder a las carencias sociales mayoritarias y la creatividad para desarrollar la variada gama de potencialidades regionales. Como se demuestra más adelante, la particular modalidad de industrialización latinoamericana, no obstante las similitudes señaladas, responde sólo en un grado muy modesto a este último criterio de evaluación.

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

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

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

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

Independientemente de cuál sea la explicación de esta particular inclinación de América Latina por una fuente energética de la cual no ha sido bien dotada por la naturaleza, lo que puede afirmarse es que ha constituido un factor de estímulo a la adopción de este peculiar patrón industrial liderado por el sector automotor. la explicación más frecuente es que el escaso desarrollo del potencial hidráulico de América Latina obedece a la "falta de capitales de la región", pero no resulta del todo convincente y tal vez merecería investigaciones adicionales. Sin embargo, lo que es, evidente es que actualmente resulta impensable prolongar esta obvia disfuncionalidad entre el patrón energético, las carencias sociales acumuladas y la dotación de recursos naturales de la región.

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

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

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

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

**Cuadro 42.**

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

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

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

**Cuadro 43.**

**América latina: participación del sector público en la economía (porcentaje del gasto respecto al producto interno bruto)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 1945 | 1960-7961 | 1969-1970 |
| Argentina | 22 | 25,2 | 25,2 |
| Brasil | 16 | 25,3 | 33,3 |
| Colombia | 15 | 11,2 | 17,3 |
| Chile | 17 | 29,3 | 34,6 |
| México | 11 | 16,7 | 21,9 |
| Perú | 14 | 15,9 | 18,9 |

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

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

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

**Cuadro 44.**

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Período | Población total | Población rurala | Población mixta rural urbanab | Población menor de 20 mil | Población urbana de 20 mil y más | Población urbano de 100 mil y más | Población metropolitana de 1 millón y más |
| 1950-1960 | 2,8 | 1,2 | 4,0 | 1,8 | 5,3 | 5,3 | 7,4 |
| 1960-1970 | 2,8 | 1,0 | 2,6 | 1,4 | 5,2 | 5,5 | 5,9 |
| 1970-1978 | 2,7 | 0,9 | 2,4 | 1,4 | 4,4 | 4,5 | 5,5 |
| 1950-1978 | 2,8 | 1,1 | 3,0 | 1,6 | 5,0 | 5,1 | 6,3 |
| 1970-1980 | 2,7 | 0,9 | 2,4 | 1,4 | 4,4 | 4,5 | 5,4 |
| 1980-1990 | 2,7 | 0,7 | 2,2 | 1,2 | 4,1 | 4,2 | 5,0 |
| 1990-2000 | 2,5 | 0,3 | 1,7 | 0,8 | 3,6 | 3,8 | 3,7 |
| 1978-2000 | 2,6 | 0,5 | 2,0 | 1,0 | 3,9 | 4,0 | 4,4 |

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

b Población en asentamientos de entre aproximadamente 2 000 y hasta 20 000 habitantes.

*Fuente*: Estimaciones del CELADE.

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

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

**Cuadro 45.**

**Porcentajes de población urbana en América Latina y otras regiones (1950-1978)a**

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

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

**Cuadro 46.**

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 47.**

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

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

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

**Cuadro 48.**

**Centroamérica: distribución del ingreso, por estratos familiares e ingreso familiar promedio**

**(Dólares de 1970)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  | Ingreso familiar promedio anual |  |
|  | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras |
|  | 1961 | 1971 | 1961 | 1965-1967 | 1969 | (1970) | (1961-1968) | (1971) | 1961 | 1965-1967 | 1969 | (1970) | 1967-1968 |
| 20% más pobre | 6,0 | 5,4 | 5,5 | 3,2 | 3,7 | 4,9 | 2,3 |  |  |  |  | 401,0 | 91,24 |
| 30% bajo la media | 10,4 | 15,4 | 10,5 | 12,0 | 14,9 | 12,5 | 8,5 |  |  |  |  | 681,0 | 222,14 |
| 30% sobre la media | 23,6 | 28,5 | 22,6 | 26,7 | 30,6 | 23,8 | 21,4 |  |  |  |  | 1297,0 | 563,54 |
| 20% más rico | 60,0 | 50,6 | 63,3 | 58,1 | 50,8 | 58,8 | 67,8 |  |  |  |  | 4806,5 | 2673,34 |
| 5% más alto | 35,0 | 22,8 | 32,9 | 28,5 | 20,6 | 35,0 | 38,4 |  |  |  |  |  | 5108,14 |

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

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

La expresión más clara de la precariedad del empresariado industrial nacional y de las otras fuerzas sociales que han contribuido a definir la política industrial en los países de América latina es la presencia indiscriminada de empresas del exterior que ejercen el liderazgo en una amplia gama de sectores y, particularmente, en aquellos que definen el perfil de crecimiento industrial.[[9]](#footnote-9)

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

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

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

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

En efecto, la ausencia o presencia marginal de las ET en actividades tan importantes como la banca y la construcción civil, al menos en los países medianos y grandes de la región, y donde el interés de empresas extranjeras por participar en las mismas no debe suponerse inferior al manifestado en relación con el sector industrial, refleja la voluntad de las empresas nacionales y de los organismos representativos correspondientes, de reservarse para ellas esas privilegiadas actividades no expuestas a la competencia internacional.[[10]](#footnote-10) Esta situación, que en América Latina se limita a las actividades de la construcción y de la banca, en otros países de industrialización tardía, también se aplica al sector industrial y tal vez el caso más notable en ese sentido es el del Japón, donde la presencia de las ET en el sector industrial es marginal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una característica del patrón de industrialización de América Latina es la elevada protección que ha amparado al crecimiento industrial. En este sentido, es interesante destacar, sin embargo, que paradójicamente éste sería un rasgo común con el Japón, país que ha logrado los resultados más notables en la industrialización de la posguerra. En efecto, la distinción frecuente entre importaciones "sustitutas" y .complementarias" pierde significado en el caso del Japón, ya que las importaciones "sustitutas" son estrictamente marginales. En el período de auge, el Japón importa casi exclusivamente lo que no puede o no desea producir en ese momento. Es revelador el hecho de que en los modelos econométricos diseñados para analizar la evolución económica de la posguerra en el Japón no se haya considerado la influencia de los precios relativos sobre el volumen de importaciones.[[12]](#footnote-12)

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

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

Este sería un proteccionismo para el "aprendizaje".

En América Latina, en cambio, la protección amparaba una reproducción indiscriminada pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados, trunca en su componente de bienes de capital, liderada Por empresas cuya perspectiva a largo plazo era ajena a las condiciones locales y cuya innovación no sólo se efectuaba principalmente en los países de origen sino que, además, era estrictamente funcional a sus requerimientos. Este sería un proteccionismo "frívolo",

Retrocediendo en la historia se verifica que:

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

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

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

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

### CAPÍTULO V. Reflexiones para una nueva industrialización

**1. Introducción**

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

Aceptando que el patrón industrial precedente se ha dado en una determinada constelación de fuerzas sociales internas de los países de la región, así como en un cuadro específico de relaciones económicas y políticas internacionales, es necesario precisar el alcance que tienen las referencias a una "nueva industrialización" respecto a la base social de sustentación y a las restricciones externas. La experiencia histórica sugiere que establecer vinculaciones rígidas entre base social de sustentación y patrón industrial puede resultar simplista. Sin embargo, carecería de sentido suponer que el contenido de una reflexión sobre "nueva industrialización" pudiese concebirse como socialmente neutro. Adquiere vigencia en el marco de determinadas concepciones de la sociedad, que se expresan en articulación de grupos, movimientos, partidos e instituciones.

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

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

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

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

Las cada vez más evidentes especificidades nacionales en América Latina, unidas al nivel de abstracción y generalidad con que se formulan estas reflexiones sobre "nueva industrialización", las 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 sólo se conocen sino que, además, estarán inexorablemente presentes. La experiencia muestra, sin embargo, que la efectividad de su acción inhibidora está determinada, entre otros factores, por la coherencia y decisión con que actúan las fuerzas que favorecen la transformación de la sociedad. Uno de los múltiples factores que pueden favorecer la presencia de esas cualidades es la claridad que se disponga respecto a las opciones posibles. Esa es la dirección en que se aspira a contribuir con estas reflexiones. El hecho de que se asista a un proceso de transición entre dos patrones industriales y tecnológicos (véase el capítulo I), así como la diversidad de opciones y comportamientos con que los Estados y las empresas líderes a nivel mundial reaccionan frente a este desafío (véase el capítulo IV), sugiere la conveniencia de complementar la visión convencional respecto a los obstáculos externos, con la especificidad de las situaciones que se generan en esta fase de transición.

Se ha mostrado en los capítulos anteriores que en esta fase de transición parece haberse generalizado un consenso respecto a la necesidad de avanzar hacia la recuperación de la "eficiencia" en el sector industrial. Esta concepción, formalmente similar en propuestas políticamente divergentes, sugiere que es preciso, al reflexionar sobre modalidades alternativas de industrialización, precisar el concepto de eficiencia que se adopta. El hecho de que el objetivo de la "eficiencia" ocupe un lugar central en la propuesta de la "utopía manchesteriana" y también en la denominada "utopía japonesa" y que simultáneamente aparezca en una posición relevante en las propuestas de política industrial en los países socialistas y que recurrentemente sea la justificación que aducen los modelos neoliberales en América Latina, que constituyen una versión pionera y subdesarrollada de la "utopía manchesteriana", conduce a pensar en que, o bien se está hablando de eficiencias" con un contenido y connotación diferente o, alternativamente, se estaría asistiendo a la llamada convergencia de sistemas, respecto de la cual, los antecedentes disponibles mostrarían, a nuestro juicio, una escasa vigencia. Por consiguiente, se debe concluir que para dar especificidad a una propuesta de industrialización, se requiere, en primer lugar, precisar el concepto de eficiencia que servirá de hilo conductor para el desarrollo del contenido de la misma. Por esta razón, el párrafo inicial de este capítulo se refiere a la acepción de eficiencia que se tiene en mente al formular las reflexiones posteriores. A continuación se aborda el tema de la estructura productiva a través de la cual podría adquirir materialidad esta concepción de eficiencia que se define previamente. Al desarrollar la reflexión respecto deja 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 respuesta; en segundo lugar, una posible expresión, en el ámbito de la estructura productiva, de esa concepción; en tercer lugar, la vinculación "planificación-mercado" capaz de inducir, orientar e instrumentar una propuesta de esta naturaleza para, finalmente, hacer referencia a la naturaleza de las alianzas sociales capaces de asumir como propias las modalidades de industrialización del tipo de la esquemáticamente esbozada en este capítulo.

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

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

La inclusión de la creatividad como componente esencial de la eficiencia es un requisito funcional y específico de la perspectiva política enunciada anteriormente. En efecto, si la superación de las carencias mayoritarias no fuesen asumidas como objetivo real, bastaría el trasplante de productos, técnicas, modos de organización, patrones alimentarios, esquemas educacionales, de salud, habitación, comunicación y recreación. La experiencia ha mostrado en América Latina que el crecimiento es compatible con la ausencia de creatividad, pero con el sacrificio de una proporción elevada de la población, cuyas aspiraciones se postergan por medio de la incomunicación y, si ésta no basta, de la coerción. En el caso de algunos países de América del Sur, donde un conjunto complejo de factores favoreció una mayor integración social, la ausencia de creatividad, unida al "empate social", terminó por sacrificar el crecimiento y generar la crisis que condujo, en este caso a través de un camino diferente, a la solución coercitiva.

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

Desde la perspectiva de la alianza social que sustentaba la industrialización del capitalismo avanzado, la evolución industrial de la pos-guerra 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, (a 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 1.)

En el caso de América Latina, el "pecado" de la ausencia de creatividad no se limita a la reproducción de los patrones de consumo, tema en el cual ha insistido recientemente Raúl Prebisch, sino en haber favorecido el trasplante trunco y distorsionado de la estructura productiva, realizado por apéndices marginales de las empresas que lideran la industria de los países avanzados, todo esto acompañado de una reproducción, frecuentemente simulada, de instancias y mecanismos institucionales de escasa vigencia real. La adopción del patrón de consumo originado preferentemente en los Estados Unidos es un "pecado" que América Latina comparte con diferencias de intensidad y énfasis, con Europa Occidental, Japón y los países socialistas, los NIC del sudeste asiático y las populosas y lejanas sociedades de la India y de China; se trata, en realidad, de un "pecado cósmico".

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

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

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

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

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

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

La creatividad puede entonces asociarse al establecimiento de fines sociales, a la profundización en la comprensión del hombre y de las relaciones sociales, así como del medio natural y de los procesos por medio de los cuales éste se transforma. Sin 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.[[15]](#footnote-15)

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.

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

Difundir la actitud creativa en una franja amplia de la población requiere necesariamente de crecimiento. Una economía estancada puede tal vez dar instrucción a la población, pero desarrollar la actividad creativa en ausencia de crecimiento, y por consiguiente en ausencia de introducción de progreso técnico, constituye una aspiración que sólo se puede satisfacer en forma parcial, la creatividad requiere tanto de la instrucción como de la transformación y crecimiento del aparato productivo, y la instrucción que no se nutre de la innovación se esteriliza. Como se sostenía anteriormente, el crecimiento no es una condición suficiente para la creatividad y son abundantes los casos concretos en que esto se ha evidenciado en los países de América Latina. Se ha mostrado que la industrialización de América Latina ha tenido, como uno de sus rasgos dominantes, en países de diferentes características, el crecimiento rápido que ha experimentado a partir de la Segunda Guerra Mundial y, simultáneamente, se ha evidenciado que un rasgo complementario de este crecimiento rápido ha sido precisamente la ausencia de creatividad, sin que esto excluya la vigencia de ciertas áreas de excelencia relativa en la mayoría de los países.[[16]](#footnote-16) Surge entonces, con toda razón, el interrogante respecto a cuáles son las otras condiciones necesarias para lograr el desarrollo de la creatividad, ya que se ve que con el crecimiento no basta. Se parte de la base de que la creatividad es un proceso complejo en el que participa una amplia gama de agentes y motivaciones: plantas industriales, institutos de tecnología, institutos de ciencia básica, los organismos que preparan personal calificado de los distintos niveles y los ministerios y órganos centrales que definen políticas y normas, y que es en la interacción entre estos agentes y motivaciones que se da el proceso de creatividad. Debe concluirse, entonces, que entre los factores que pueden contribuir al desarrollo o a la frustración de esta actividad deberían desempeñar un papel importante, precisamente, el tipo de relaciones que se establece entre los distintos agentes de la actividad económica y entre los individuos que participan en cada una de esas actividades y el lugar de trabajo en cuestión. En consecuencia, la creatividad estaría también influida por la modalidad de las relaciones de trabajo en cada uno de estos organismos o entidades y por la naturaleza de las relaciones que se establezcan entre esas distintas actividades. Un modelo industrial en que el liderazgo lo ejercen filiales de empresas cuyos centros de gravedad están ubicados en otros países difícilmente desencadenará un proceso creativo interno porque éste no resulta funcional, en términos generales, a su estrategia de expansión a largo plazo. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco del desarrollo de la creatividad ni a nivel individual ni a nivel de las empresas productivas. Por consiguiente, además de la naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen dentro y entre ellos, es también importante como factor explicativo de la creatividad la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica. Tal vez no sea casualidad el hecho de que en países que precisamente carecen de recursos naturales, el desafío de desarrollar la creatividad haya alcanzado expresiones elevadas y también el hecho de que han sido períodos de conflicto bélico o las condiciones adversas generadas por procesos de nacionalización, donde la motivación de la sobrevivencia haya forjado la búsqueda de soluciones originales tanto en términos de medios como de formas de organización. Que la competencia y la emulación externa e interna son factores que estimulan la creatividad es algo respecto de lo cual tal vez existiría consenso. No es igualmente claro, sin embargo, que ésta sea condición suficiente, máxime si se trata de un esquema que conduce a la rápida concentración por desigualdad en las oportunidades; en ese caso se esteriliza como consecuencia de su acción indiscriminada en un medio económico en que actúan agentes con acceso desigual a las posibilidades de aprendizaje e inserción en la esfera política.

Entre los diversos factores que ejercen influencia sobre el Proceso de creatividad se estima importante destacar el que se refiere al grado de descentralización de la vida económica. En efecto, una condición relevante parecería ser el que las unidades que interactúan entre sí tengan margen de autonomía suficiente como para poder desencadenar la creatividad tanto para propósitos "agresivos” o "defensivos" y también para estimular a los actores y autores de la misma. Un esquema que concentre el grueso de las decisiones en un reducido sector institucional y de la población puede tender a erosionar la imaginación creadora de quienes actúan en el resto del sistema, aquel que está subordinado a las directrices que emanan de esta cúpula dirigente, aun cuando cuente con la plena legitimidad política para hacerlo. Sin duda no es ajena a esta consideración la sistemática tendencia a la descentralización que se promueve en las economías socialistas en la actualidad y que encuentra expresiones que han sido referidas en el capítulo IV.[[17]](#footnote-17) A la autonomía se une la necesidad del compromiso entre los miembros que participan en cada actividad y la dirección de la misma, y esto puede tomar modalidades diversas, que van desde "grupos de trabajo colectivo", que existen en las empresas japonesas y que actualmente se discuten con mucho interés en el resto de los países capitalistas avanzados,[[18]](#footnote-18) a la fórmula de la autogestión yugoslava, pasando por los mecanismos de emulación que se desarrollan actualmente en las economías socialistas y donde también existe un abanico que, en materia de descentralización, ubicaría en un extremo a Hungría y en el otro a la Unión Soviética. La importancia de la descentralización parece cada vez más evidente, tanto en las economías capitalistas como en las economías socialistas, ya que no existe una asociación mecánica entre la naturaleza de la propiedad de los medios productivos y el grado de descentralización. El hecho de que la propiedad sea privada no garantiza el margen de autonomía de las empresas, como se observa por ejemplo en el sur de América Latina en la actualidad, y mucho menos el grado de compromiso de los trabajadores de cada empresa con el destino de la misma. Por otra parte, el que la propiedad sea social no excluye la existencia de un margen de autonomía de las empresas y mucho menos inhibe el compromiso de los trabajadores a nivel de planta industrial.

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

Esta concepción de eficiencia, que pone de relieve el crecimiento y la creatividad, tiene un carácter macroeconómico, en la medida en que se preocupa por los efectos globales que genera la actividad industrial que se analiza y no por los resultados que se obtengan a nivel de un rubro en particular. Es posible tener rubros "eficientes" en cuanto a la referencia internacional en un sector industrial globalmente estancado, que a su vez paraliza el crecimiento de la actividad económica en su conjunto; en este caso no podría hablarse, de acuerdo con esta definición, de una industria eficiente. La eficiencia tendría no sólo este carácter macroeconómico sino una dimensión temporal de largo plazo, ya que se mediría en la capacidad de transformar creativamente una sociedad y, por consiguiente, realza la dimensión de "aprendizaje", que es inherente al requisito de la creatividad. Finalmente, esta acepción de eficiencia incorpora como criterio importante el contenido social de este crecimiento, al destacar no sólo la satisfacción creciente de carencias materiales sino, en forma muy especial, la potencialidad de desarrollo creativo 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 decrecimiento 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 incosteable su importación, es algo que no afecta la vigencia del criterio. La tesis central es que independientemente de cuáles sean los efectos negativos que provoque la aplicación de este criterio en el corto plazo, los que en todo caso se neutralizan mediante la coerción, a mediano plazo se estará gestando una estructura productiva que finalmente logrará resultados exitosos que terminarán difundiéndose en el conjunto de la sociedad. Este criterio no sólo hace abstracción de la dimensión social, sino además del hecho de que el factor determinante para la competitividad internacional a largo plazo es, precisamente, el proceso de aprendizaje, inclusive si éste se refiere al procesamiento de recursos naturales; máxime si en estos no se incluyen recursos de carácter estratégico o de escasez mundial tan elevada, que los precios tiendan, al menos por un tiempo, a compensar la carencia de competencia técnica en otros ámbitos de la actividad productiva del país. Ahora bien, entre las actividades que resultan fuertemente dañadas con la aplicación de este criterio figuran precisamente las de investigación, reflexión, capacitación y la búsqueda de soluciones originales a los problemas propios, ya que se trata de actividades que en el corto plazo tienen, evidentemente, una rentabilidad menor que la que proporciona, por ejemplo, la importación de aquellos bienes que el país ya no estará en condiciones de producir "eficientemente" de acuerdo con la aplicación de este criterio y de todas aquellas expresiones de "modernidad" con las cuales aún no se contaba. Esto desalentará el conjunto de actividades que sustentan la creatividad y sacrificará durante un plazo prolongado la satisfacción de las carencias acumuladas en el curso del modelo precedente. No es casualidad que los países más exitosos en el comercio internacional han sido precisamente aquellos que, como se ha mostrado en capítulos anteriores, han tenido el cuidado de favorecer un aprendizaje paulatino, sólido y en profundidad, y sólo una vez que han logrado esa simetría relativa con la competencia internacional, en algunos rubros, han comenzado paulatinamente a abrir su mercado interno. Ha sido precisamente el crecimiento del mercado interno abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendizaje intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica este criterio de eficiencia basado en el arcaico principio de las *ventajas comparativas estáticas*. La potencialidad de éstas es nula cuando compiten países que, como ocurre frecuentemente en América Latina, presentan desventajas "absolutas" respecto de los competidores externos, particularmente si el criterio se aplica en un período de recesión internacional donde los países avanzados -o aquellos fuertemente orientados a la exportación- tienen interés en vender a costos marginales en el mercado internacional.

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

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

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

En esta perspectiva queda claro que la opción estratégica no es, como falazmente se suele sostener, fomentar las exportaciones en lugar de sustituir las importaciones. La opción real es muy diferente: constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológico, que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional, en vez de delegar en agentes externos la responsabilidad de definir la estructura productiva presente y futura del país. Por esta última vía sólo se exportarán recursos naturales, mientras exista la demanda o hasta que se agoten, productos manufacturados que requieren la existencia de condiciones sociales que permitan salarios excepcionalmente bajos, circunstancia inexorablemente efímera o, por último, aquellos productos manufacturados ubicados en la fase tecnológica senil, los que, por definición, presentan magras perspectivas de crecimiento.

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

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

El criterio de eficiencia propuesto reconoce la fragilidad de la industria heredada, pero otorga una prioridad elevada a su 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."

Crecimiento y creatividad: requisitos para el empleo productivo y la equidad

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

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

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

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

En consecuencia, es vital analizar en qué medida esta "nueva industrialización", que supone un desplazamiento del centro de gravedad de la base social de sustentación hacia los sectores mayoritarios y que propone un criterio de eficiencia que se sintetiza en la combinación de crecimiento y creatividad, puede 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.[[19]](#footnote-19)

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 icono 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.

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

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

Es concebible lograr una dimensión parcial de la equidad e, inclusive, el pleno empleo, con un componente elevado de actividades no productivas sin crecimiento económico, en el caso de países que disponen de un recurso natural escaso (petróleo) que permita, hípotéticamente, 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 los cuales resulta ya difícil hacer abstracción. En estas condiciones, resulta cada vez más evidente que el destino de la inversión y los agentes sociales portadores de ésta adquieran tanto o más significación que su nivel absoluto.

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

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

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

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

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

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

Es probable que con los medios tradicionales resulte económicamente inviable lograr, en un lapso breve, una cobertura total en los servicios de educación y salud, entre otros, en América Latina, pero esta restricción podría parcialmente superarse con base en las perspectivas que ofrece el cambio tecnológico. Esto sugiere la relevancia de combinar, en el diseño de los programas de salud y educación, los recursos destinados a expandir los servicios por las vías convencionales con los requeridos para explorar creativamente nuevas modalidades. El hecho de que este desafío no tenga la misma vigencia en los países desarrollados, sugiere que se trata de 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 una indicación de la urgencia y prioridad que los países de la región, individualmente o bajo esquemas de colaboración internacional, deben otorgar al esfuerzo de reflexión en estas áreas. Es posible que los recursos que serían necesarios y las técnicas tradicionales para explotar eficientemente la superficie agrícola de América Latina alcancen niveles absolutamente fuera de las posibilidades de los países de la región. Sin embargo, el acceso a estos nuevos desarrollos, que están cada vez más cerca de la realidad y más lejos de la ficción, pueden modificar drásticamente este panorama en los próximos decenios.

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

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

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

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

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

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

1. Hirschman (1968); Naciones Unidas (1950); Prebisch (1963); Hirschrnan (1979); CEPAL (1979); Tavares (1964); Soza Valderrama (1966); Pinto (1965); Prebisch (1970); Vuskovic (1970); Furtado (1967); Graciarena (1981); Rodríguez (1980); Tavares (1981); Serra (1976). [↑](#footnote-ref-1)
2. Un contraste en la naturaleza del régimen político y el Estado en ambos países aparece en Cardoso (1979). [↑](#footnote-ref-2)
3. ONUDI (1977, Cuadro III.4, p.72) [↑](#footnote-ref-3)
4. ONUDI (1977, p. 274). [↑](#footnote-ref-4)
5. ONUDI (1977, p. 270). [↑](#footnote-ref-5)
6. CEPAL (1979). [↑](#footnote-ref-6)
7. Véanse los trabajos sobre América Latina de C. Lessa, L. Martins, C. Furtado, H. Flores de la Peña, J. Ahumada, D. Ibarra, A. Pinto, R. Cibotti, J. Nun, J. Serra, M.C. Tavares, R. Cordero, P. Vuskovic, C. Tello, S. Lichtensztein, A. Córdova, F. H. Cardo-so y G, O'Donnell. Como antecedentes de carácter más general, véanse Gerschenkron (1962) y Hirschman (1968). [↑](#footnote-ref-7)
8. Una discusión y una crítica rigurosa y sugerente de las vinculaciones entre industrialización y autoritarismo aparece en Serra (1979) [↑](#footnote-ref-8)
9. Como ilustración, véanse CEPAL (1981) y los trabajos sobre distintos casos nacionales y sectores industriales, de diversos autores, en Fajnzylber (eci. 1980). [↑](#footnote-ref-9)
10. Véase una estimulante discusión sobre el tema en Lessay Dain (1980). Sobre la actividad de los principales grupos de capital privado nacional, véase Jacobs (19811). [↑](#footnote-ref-10)
11. R. Prebisch ha señalado que el consumo imitativo constituye un rasgo central del desarrollo latinoamericano. Sobre el papel de la burguesía nacional en América latina, véanse los trabajos de F.H. Cardoso, E. Faletto, J. Nun, R. Cinta, A. Pinto, C. Furtado y A.O. Hirschman. Sobre la responsabilidad interna en lo referente a la presencia de las ET, véase Fajnzylber y Martínez Tarragó (1976, p. 372). [↑](#footnote-ref-11)
12. Sautter (1978) [↑](#footnote-ref-12)
13. OCDE (1972), citado en Singh (1979). [↑](#footnote-ref-13)
14. Hirschman (1968). [↑](#footnote-ref-14)
15. Furtado (1978). [↑](#footnote-ref-15)
16. En algunos casos están asociadas a los recursos naturales principales y, en otros, a subsectores industriales específicos (siderurgia, industria alimentaria, máquinas-herramienta, maquinaria para la industria textil, biomasa, energía nuclear). El Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CEPAL-BID) ha realizado un interesante relevamiento de los esfuerzos locales de innovación en áreas específicas, Véase Katz (1980b). [↑](#footnote-ref-16)
17. Sobre el grado de descentralización en la planificación de los países socialistas, véanse Lavigne (1977); Bernard (1977); Pierre y Praire (1976); Kolm (1977); Lange (1976); Csikos-Nagy (1979); Nyers y Tardos (1978); Kornai (1959). [↑](#footnote-ref-17)
18. Pascale y Athos (1981); Ouchi (1981). [↑](#footnote-ref-18)
19. En relación con la vinculación entre eficiencia y equidad, resulta sugerente una propuesta alternativa de "eficiencia" que destaca, como elementos esenciales de la misma, la capacidad de generar las exportaciones industriales necesarias para permitir un crecimiento sostenido y la existencia de un grado aceptable en la distribución del ingreso". Véase Singh (1977). Se estima que. en el caso de América Latina, la relación entre exportaciones industriales y crecimiento puede ser, para muchos países y por un cierto período, un tanto restrictiva. En cuanto a la equidad relativa en la distribución del ingreso, a pesar de que se trata de un objetivo esencial, se considera discutible su inclusión como condición a priori para la definición del concepto de eficiencia. La industria "eficiente", en el sentido adoptado en el texto, debe conducir a la equidad en la distribución del ingreso como resultado de la convergencia entre crecimiento y descentralización. En el caso de los países desarrollados, la introducción de esta condición se refiere específicamente a refutar la devaluación como medio de incrementar la eficiencia. En el caso de América latina, no basta con evitar la devaluación, sino que es necesario emprender transformaciones cuya magnitud y naturaleza trascienden ese ámbito específico. [↑](#footnote-ref-19)