Globethics Repository



América Latina [Latin America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Esser, Klaus
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-18 08:53:44
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220308

Nueva Sociedad Nro. 125 Mayo-Junio 1993, pp. 27-46

América Latina. Industrialización sin visión

Klaus Esser

Klaus Esser*:* Politólogo y economista alemán. Autor de numerosas publicaciones sobre América Latina, política industrial y tecnológica y problemas del desarrollo en general.

Resumen:
¿Cuál fue el problema básico del desarrollo industrial en América Latina o Europa oriental? No fue el establecimiento del aparato industrial, sino el desarrollo de la rentabilidad en comparación con otros países. El nuevo reto que afrontan los países latinoamericanos requiere un enfoque sistémico, dirigido a la creación de estructuras en todas las áreas relevantes para la competitividad, la integración de las fuerzas nacionales, dondequiera que sea posible, y un diálogo permanente entre los actores internos.

El período entre finales de la primera guerra mundial y 1990 se caracterizó por tres factores: la contra expansión del capitalismo, conflictos entre los países capitalistas industrializados que favorecían esa contramarcha y, a partir de 1948, una coordinación entre estos países que facilitaría el desarrollo dinámico en materia de organización, tecnología y finanzas. La revolución rusa intensificó los intentos de industrialización acelerada bajo el signo socialista de Estado. Después de la segunda guerra mundial surgieron otros modelos de industrialización socialista. A la integración económica del campo socialista se oponían la planificación centralizada - ineficaz incluso a nivel nacional -, la orientación hacia adentro, y el nacionalismo.

Una segunda vía de la contra expansión no se oponía al capitalismo en sí, sino a la expansión de los países capitalistas industrializados del Sur. A raíz de la crisis económica mundial, que provocó una contracción transitoria de las exportaciones e importaciones, se iniciaron, a partir de 1930, programas de industrialización hacia adentro en la mayoría de los países latinoamericanos. Después de la segunda guerra se aplicaron también modelos de capitalismo hacia adentro en muchos países africanos y asiáticos que habían alcanzado su independencia política. Al igual que en América Latina, el nacionalismo y la economía mixta no tardaron en generar un intervencionismo capitalista de Estado que respondía, más que nada, a los intereses particulares bien organizados y también, en grado cada vez mayor, a los intereses burocrático-estatales.

Ambos modelos de contraexpansión de los países industrializados se desplomaron en escala mundial alrededor de 1990. En consecuencia, cabe preguntarse hasta qué punto se podía lograr la industrialización en el marco de una orientación hacia adentro de corte socialista o capitalista de Estado. Al menos en la URSS y, con ciertas reservas, en Brasil, se establecieron aparatos

industriales vertical y horizontalmente integrados. Sin embargo, hoy se ve que el enorme esfuerzo social destinado a la industrialización en Europa oriental o América Latina fue bastante infructuoso, aunque todavía no pueda determinarse exactamente en qué medida.

Debido a la expansión cuantitativa, muchos científicos se equivocaron en cuanto a la calidad de la industrialización. Según estimaciones, sólo 50 o 100 empresas de la ex-URSS y 300 o 500 de Brasil son internacionalmente competitivas. La devaluación de grandes sectores industriales implica, al mismo tiempo, la pérdida de importancia de las teorías y políticas económicas de industrialización hacia adentro.

Industrialización sustitutiva, un modelo no realista

Durante seis décadas (1930-1990) se aplicaron en América Latina políticas económicas dirigidas a sustituir las importaciones de bienes industriales por productos nacionales. Las cinco premisas de la industrialización sustitutiva en América Latina que se mencionan a continuación, han resultado inexactas y desorientadoras:

a) La política de sustitución de importaciones estuvo orientada exclusivamente al sector industrial. Al igual que en Europa oriental, se descuidaron los sectores agrario y de servicios. En América Latina se pensó que la industrialización terminaría dinamizando también a estos dos sectores. Sin embargo, sólo ocurrió en forma muy limitada. Prácticamente ninguna de las reformas agrarias de los años 60 contribuyó a la expansión de la producción o la demanda. El potencial de integración intersectorial se desaprovechó durante décadas. Incluso en países con gran potencial agrario como Argentina, el dinamismo de la industria de maquinaria agrícola y de alimentos siguió siendo bajo.

b) La industrialización sustitutiva dependía de una demanda interna específica, a saber, la del sector de mayor concentración de riqueza e ingreso en comparación con las otras grandes regiones del mundo. Dado que se descuidaba el criterio central de desarrollar la productividad, los criterios para la determinación de los salarios cambiaban según la importancia de la demanda interna y la orientación política de los gobiernos. En los años 40 y 50 las generosas políticas salariales de los gobiernos de corte nacional-populista contribuyeron a la expansión de la demanda de productos industriales simples. A partir de los 50, cuando países avanzados como Brasil comenzaron a establecer industrias más complejas, especialmente la automovilística, se hizo necesario expandir la demanda de estos productos por parte del 20 al 40% más rico de la población e incluso los trabajadores especializados, al tiempo que debía reducirse el costo total del trabajo mediante una mayor diferenciación salarial. Ante el agotamiento de la industrialización sustitutiva a fines de los 60, las empresas y gobiernos comenzaron a reducir fuertemente el salario real y desatender las exigencias distributivas de las clases medias. En consecuencia, el margen de crecimiento hacia adentro se contrajo aún más.

c) Se compartía la opinión de que cada país, aun los medianos y hasta los pequeños, podía impulsar la industrialización sustitutiva en las más diversas

ramas. No se tuvo en cuenta que, dada la orientación hacia adentro, la dinámica industrial dependía esencialmente del tamaño de la demanda interna. Además, por razones organizativas y técnicas, la rentabilidad de una planta depende de un volumen de producción anual determinado que varía según rama industrial y producto. Que en el Perú funcionaran 16 plantas de ensamblaje de automóviles (en 1987, tres de ellas producían apenas 5124 unidades)[1] y en Argentina 21 para 1960 (de las que en 1990 quedaban cuatro, cuya existencia peligra como consecuencia de la liberalización de importaciones)[2], evidencia una sorprendente falta de visión en materia de política industrial. Tales plantas eran rentables porque los precios en aquellos mercados cautivos superaban ampliamente los precios comparativos en los países industrializados. Además resultaba innecesario mejorar la calidad. Es evidente que la orientación hacia adentro permitió descuidar totalmente el criterio de eficiencia.

d) La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en particular, sostuvo que sólo la integración industrial en el marco del perfeccionamiento del sector, incluyendo la industria de bienes de capital, crearía condiciones favorables para competir en los mercados industriales internacionales. Sin embargo, la eficiencia de la industria de bienes de capital de Brasil o Argentina era prácticamente igual a la del resto del sector industrial. Es más, la ineficiencia de las industrias básicas y de bienes de capital se extendía a toda la cadena de producción. A mayor integración vertical de un sector industrial, menor eficiencia en la fabricación de productos terminados.

e) Finalmente se asumió que la industrialización sustitutiva aceleraría la reducción de importaciones de bienes industriales. Sin embargo, éstas aumentaron a pesar de la sustitución e incluso como consecuencia de ella, sobre todo porque poco a poco se importaban las nuevas generaciones de máquinas de los países industrializados. En vista de que no se inició un desarrollo tecnológico propio como en los países de Asia oriental, y los reiterados intentos de aumentar la presión de importaciones sobre la economía mediante la reducción de la protección fracasaron, siguieron siendo bajos y sin desarrollo el estímulo y la capacidad exportadores. La economía, de pronto bloqueada internamente, no hubiera podido estimularse ni aún contando con un sector monetario y financiero más eficiente. Puesto que, en el marco de la orientación hacia adentro, el dinero y crédito perdieron completamente su función reguladora, el sector privado y el Estado recurrieron cada vez más al financiamiento externo. Y porque, al mismo tiempo, se presentaban cada vez menos oportunidades de inversión, la caída en la trampa externa estaba programada desde mucho antes. El endeudamiento que comenzó a hacer crisis a partir de 1982 representa sólo una faceta de la crisis estratégica y de desarrollo global de América Latina.

Capitalismo sin actores privados eficientes

[1] V. K Esser: «Perú - Ein Weg aus der Krise», DIE, Berlín, 6/1989, p.4.
[2] V. B. Kúsacoff, J. Todesca, A. Vispo: «La transformación de la industria automotriz argentina y su integración con Brasil», CEPAL, Buenos Aires, 7/1992.

Durante décadas, los instrumentos de política económica tenían el propósito fundamental de acelerar la industrialización sustitutiva mediante altos aranceles y múltiples barreras no arancelarias, bajas tasas de interés y garantías estatales contra riesgos inflacionarios y cambiarios - que a su vez generaban inflación -, bajos impuestos directos y numerosas exoneraciones, elevados subsidios, servicios públicos - ej.: energía e insumos baratos producidos por empresas estatales -, así como un generoso esquema de adquisiciones públicas generador de corrupción.

A partir de la década del 70 se otorgaron también subsidios a la exportación cada vez más elevados para compensar los efectos negativos de la sobrevaloración permanente de los tipos de cambio. Los paquetes de políticas sustitutivas cambiaron frecuentemente sin obedecer a propósitos industriales de carácter estratégico. Los estudios empíricos[3] sobre el impacto de estas políticas en la industria coinciden en señalar que las empresas sacaron gran provecho de la protección y los subsidios sin estar expuestas a presiones internas para mejorar significativamente su eficiencia, productividad y competitividad. El proceso de aprendizaje organizacional, tecnológico y social de las empresas fue lento gracias a la ausencia de retos, la protección permanente y los elevados subsidios. Bloqueadas en el marco interno, las empresas buscaron la diversificación vertical y horizontal a fin de minimizar sus riesgos. Además, se esforzaron por establecer posiciones oligopólicas para asegurarse aún más ventajas mediante la limitación de la competencia interna. En cambio, la necesidad de especializarse que obliga a lograr avances en productividad, común en los países industrializados, prácticamente no tuvo ninguna importancia. El aprendizaje mediante exportación de bienes industriales quedó limitado a un puñado de empresas cuyos dueños y administradores pertenecían, en su mayoría, a los sectores más recientemente inmigrados.

A partir de mediados del 50, ante el lento desarrollo de las empresas industriales nacionales, los gobiernos abrieron las economías a inversionistas extranjeros quienes pronto se hicieron cargo de las ramas más dinámicas y tecnológicamente sofisticadas. Además, los gobiernos crearon empresas públicas en las áreas básicas, de productos intermedios y bienes de capital. Aprisionado entre las filiales de los consorcios internacionales y las empresas del Estado, el sector privado nacional tuvo aún menos oportunidad de desarrollarse. Por su parte, los consorcios extranjeros pronto adaptaron sus plantas locales, que ciertamente no necesitaban una protección permanente, a ciertas prácticas de las empresas nacionales.

Dado que la estrechez del mercado interno limitaba cada vez más sus oportunidades de crecimiento, las empresas se organizaron en asociaciones cuyo propósito principal era la redistribución por medio del Estado: bajos impuestos, bajos precios de los insumos producidos por las empresas públicas y expansión de la política de adquisición del Estado. También los sindicatos dirigieron sus demandas principalmente al Estado. Así nació un corporativismo

[3] P. ej., K. Esser et al.: «Monetarismus in Uruguay y Wirkungen auf den Industriesektor», DIE Berlín, 1983; Th. Kampffmeyer et al.: Nichbbraditionelle Exporte Kolumbiens, Eine Analyse von Erfolfällen, DIE, Berlín, 1986.

organizacional orientado hacia la redistribución desde arriba que continuaba la tradición clientelista. A diferencia del Imperio alemán o Japón, este corporativismo no perseguía el propósito de industrialización junto con el Estado, sino que apostaba al potencial distributivo de éste que, a su vez, dependía principalmente de la exportación de materias primas.

El continuo y masivo fomento estatal a la sustitución de importaciones y la influencia creciente del corporativismo asociacional a raíz del bloqueo de la economía, hicieron de la inflación un fenómeno crónico. No fue causada principalmente por la inelasticidad de la oferta agropecuaria y las fluctuaciones de los ingresos de exportación (como sostiene la tesis estructuralista), ni por el conflicto distributivo (como sostiene la tesis neoestructuralista), ni por el ingreso y gasto público, la falta de disciplina fiscal y el consiguiente crecimiento acelerado de la masa monetaria (como sostiene la tesis de los programas de estabilización monetaristas que atacan ese síntoma) sino, más bien, por una asignación de funciones a los actores que resultaba de la orientación hacia adentro. La inflación era sistémica porque no podía ser dominada definitivamente dentro del marco económico y las relaciones de poder existentes, a pesar de los programas de estabilización recurrentes. La inflación sistémica desató la fuga hacia valores reales y, en consecuencia, una inusitada especulación inmobiliaria.

El Estado como agencia distributiva. Industrialización sin estrategia

Las tendencias estatizantes, cada vez más pronunciadas, no pudieron transformar al Estado en motor de la industrialización. Su autonomía y competencia siguieron siendo extremadamente bajas. No dejó de ser, en esencia, una agencia distributiva que privilegiaba a los sectores cuyo grado de organización les permitía manifestar e imponer sus demandas. El polifacético intervencionismo estatal orientado hacia intereses particulares no facilitaba una regulación estable, sino que degeneró en una sobrerregulación caótica y estimuladora de corrupción. Inflaba la burocracia estatal al tiempo que restringía más y más la capacidad de acción del Estado. Obedecía a intereses inmediatos, ahogando la iniciativa individual y la función reguladora del mercado en general.

En particular, los gobiernos y Estados fueron incapaces de reducir los crecientes déficits de las empresas públicas. El nacionalismo y las nacionalizaciones efectuadas en los años 60 y 70 en el sector de materias primas provocaron la contracción de la inversión, la caída de los ingresos de divisas de este sector y, en países como Perú, el endeudamiento externo de las empresas públicas cuya única función era cubrir el gasto corriente del Estado. Pero también los gobiernos que terminaron destruyendo los sectores básicos mediante políticas de personal clientelistas no dudaron en reclamar un nuevo orden económico internacional que mejorara las posibilidades de venta de materias básicas y aumentara los ingresos de divisas. Aquí y en otras partes se echa la culpa a factores externos para encubrir los errores caseros. La falta de visión estratégica se manifiesta en el desarrollo insuficiente de las condiciones generales y específicas de la industrialización. Los gobiernos, Estados y partidos políticos no se preocuparon por preparar a la sociedad, o al

menos a sus segmentos relevantes, para el proceso de industrialización. Le dieron muy poca importancia al desarrollo institucional; en consecuencia, América Latina siguió siendo subadministrada. Los servicios públicos crecieron en términos cuantitativos aunque, en general, la calidad de sectores tales como salud o educación no mejoró. Se descuidó el sector de investigación y desarrollo. La mayoría de las empresas sólo tenía interés en adaptar la tecnología importada a las condiciones locales, especialmente a la estrechez del mercado interno. El Estado no intentó iniciar un proceso de aprendizaje tecnológico sistemático ni estaba en condiciones de hacerlo.

Crecimiento extensivo: cantidad en lugar de productividad

¿Cuál fue el problema básico del desarrollo industrial en América Latina o Europa oriental? No fue el establecimiento del aparato industrial, sino el desarrollo de la rentabilidad en comparación con otros países. La productividad de las empresas y de la economía en general evolucionó muy lentamente, tanto la del trabajo como también, y en forma creciente, la del capital. A raíz del agotamiento de la industrialización sustitutiva, la rentabilidad media descendió bruscamente, como quedó demostrado con las inversiones norteamericanas en América Latina[4]. En los últimos años de la década del 80, estaba muy por debajo de los niveles alcanzados en el Sudeste y Este de Asia. La riqueza de recursos naturales fáciles de exportar permitió un crecimiento extensivo basado en el empleo de cada vez más tierra, trabajo y capital. Este tipo de crecimiento se correspondía con la mencionada expansión de los servicios públicos y la baja calidad de las instituciones sociales en general. Sin embargo, para que un proceso de industrialización sea dinámico, debe estar basado en un crecimiento cada vez más intensivo, es decir, impulsado por la productividad y tecnología. Esto no es posible si las condiciones generales no se mejoran rápidamente.

Cuando el desarrollo de la industrialización sustitutiva estuvo agotado, las oportunidades y el interés por invertir del sector privado descendieron aceleradamente. Los mega proyectos públicos en los sectores energético y básico de los años 70, que dependían en alto grado del financiamiento externo y eran intensivos en importaciones, estimularon el crecimiento económico sólo en forma transitoria. La inversión extranjera cayó. Cuando, a fines de la década, se sumó a esto el fuerte aumento de las tasas de interés en EE.UU., la fuga de capitales adquirió proporciones masivas. En poco tiempo, la deuda externa alcanzó niveles críticos en relación con las perspectivas de crecimiento. Luego de ensayar proyectos antinflacionarios destinados al fracaso como los anteriores (estabilización heterodoxa), que junto con el flujo de capitales de los años 70 retardaron la reorientación, el modelo orientado

[4] The Institute of International Finance. Inc.: Fostering Foreign Direct investment in Latin América, Washington, D. C., 1990, p. 8, tabla 7; en 1990, el PIB de US$ 946 mil millones superó el de Asia oriental y del Pacífico (excluyendo Japón 939 mil millones) percápita: US$ 2,180vs. US$ 600; valor agregado de la industria manufacturera (en miles de millones de USS corrientes): Brasil, 120,8; México, 51,1; China, 145,6; República de Corea, 66,2; India, 44,4 (Banco Mundial, World Developmente Report 1992, Washington, D.C., 1992, p. 196, tabla A.2 y p.228, tabla 6); los indicadores de esta naturaleza no dicen mucho sobre la calidad de un proceso de industrialización.

hacia adentro se desplomó, en 1990, en casi todos los países de la región dejando atrás sociedades sin esperanzas.

Bloqueo del desarrollo social y contaminación ambiental

Es evidente que la larga y exclusiva orientación hacia adentro ha marcado el capitalismo latinoamericano en su esencia. Las empresas se diferencian fundamentalmente de las de los países industrializados. Se conformó una política macroeconómica intervencionista que obedecía a intereses particulares. Debido al creciente bloqueo interno del sector privado, el Estado tuvo que asumir funciones de crecimiento cuyo cumplimiento le resultó cada vez más difícil. La orientación hacia adentro caracterizó también el desarrollo social y ecológico.

a) Resultó falso el supuesto de que la dinámica industrial generaría una demanda interna creciente de productos industriales es decir, que la oferta creaba la demanda - sin necesidad de crear y perfeccionar las condiciones estructurales para la expansión de la demanda de bienes industriales. Las estructuras sociales tradicionales se desintegraron sin que otras las sustituyeran. En la mayoría de los países, el grado de organización de los pobres sigue siendo bajo. Del 30 al 80% de la población, según el país, no pudieron hacer valer sus intereses frente al Estado y los demás actores. En consecuencia, no asumieron el papel de actores democráticos por derecho propio ni el de consumidores de productos industriales. En las elecciones apoyaron a populistas nacionalistas y, a veces, también a demagogos conservadores. La demanda interna quedó limitada estructuralmente (industrialización excluyente). A raíz de la crisis de crecimiento y endeudamiento, los problemas sociales se agudizaron peligrosamente. Se estima que para 1990,183 millones de personas (44% de la población total) vivía en situación de pobreza. En el curso de los años 80, la pobreza se convirtió en un problema básicamente urbano[5].

b) Al igual que en Europa oriental o la India, el bajo nivel productivo de la economía no permitió mejorar notablemente la situación social de grandes sectores populares[6] ni elevar significativamente su nivel de consumo. Sobre todo en los países pequeños y algunos medianos de la región, el sector

[5] En 1950, el 60% de los latinoamericanos vivían en zonas rurales; en 1990, el 30%; en 1970, el 37% de los pobres vivían en zonas urbanas; esta proporción se elevó a 46%, en 1980 y 56%, en 1986 (CEPAL, Nota sobre el desarrollo social en América Latina, Santiago de Chile, 7/1991, pp.4 y 17).

[6] Algunos indicadores sociales imponentes muestran una mejoría relativa: esperanza de vida al nacer (en años): 1950, 51,8; 1985-1990, 66,7; mortalidad infantil (por mil nacidos vivos): 127,7 contra 59,8; analfabetismo (porcentaje de la población de 15 años y más): 44,0 contra 15,3; porcentaje de hogares pobres: 1970, 40,0; 1985-1990,37,0 (CEPAL, «Social Equity and Changing Production Patterns: an Integrated Approach», CEPAL News, mayo de 1992); sin embargo, el número absoluto de la población en situación de pobreza y pobreza extrema aumentó en muchos países; los indicadores sociales, por ejemplo en los sectores de salud y educación, no toman en cuenta la calidad del servicio; en muchos países, la situación social de la población ha empeorado dramáticamente desde 1982; por ejemplo, la malnutrición temprana (hasta 5 años de edad) provoca daños permanentes en el 64% de los niños del altiplano del sur de Perú y en el 46% de los niños de Perú en general (según estudios de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados/ESAN, Lima, 1990).

orientado hacia adentro quedó ahogado por la insuficiencia de la demanda. En Perú o Guatemala, la industrialización sustitutiva no llegó más allá de plantas de ensamblaje o envasado. La movilidad social vertical, de suyo escasa, fue restringida aún más porque las condiciones de la oferta en el área precompetitiva socialmente relevante, especialmente la educación y formación de trabajadores especializados, sólo se mejoraron en forma aislada, en el mejor de los casos.

c) La orientación hacia adentro provocó un alto nivel de contaminación del medio ambiente. La baja eficiencia de la economía es la causa principal de la acumulación de contaminación. Dado que ninguno de los actores se vio expuesto a una fuerte presión de racionalizar, no se dio un proceso de aprendizaje dinámico cada vez más estructurado. Por esta razón, todas las economías orientadas hacia adentro se estancaron en la segunda revolución industrial. Es necesario mencionar que la falta de capital no fue el obstáculo más importante al desarrollo, como se solía pensar en los países industrializados y, por supuesto, también en América Latina. En vista del derroche ilimitado de capital, cuya causa fue idéntica a la del derroche ilimitado de energía, hay que preguntarse, ante todo, cómo se usó el capital en el contexto de la orientación hacia adentro, pues por culpa de ella existían criterios claros e inequívocos sobre la explotación de los recursos.

Política económica neoliberal, primer paso hacia la especialización

Acostumbrados a la orientación hacia adentro, los actores nacionales no fueron capaces de reorientar las políticas económicas por esfuerzo propio[7]. Sólo la permanente presión de la deuda externa, el imperativo de someterse a los programas de estabilización y ajuste del FMI y del Banco Mundial y la conducta electoral de los pobres que retiraron su confianza a los fracasados actores de la orientación hacia adentro facilitaron finalmente el cambio. Al igual que en Europa oriental, se aplican actualmente políticas económicas neoliberales en casi todos los países de la región.

El propósito ya no es la industrialización que tropezó contra obstáculos internos insalvables y no se había perseguido seriamente mediante políticas económicas concretas, sino la creación de una economía de mercado que genere confianza del sector privado y lo estimule a incrementar sensiblemente la productividad y la exportación. Con la liberalización de las importaciones, la desregulación, la privatización del grueso de las empresas públicas y una reforma radical del Estado, se busca estabilizar y desarrollar las condiciones macroeconómicas, fortalecer las fuerzas del mercado, activar la competencia con base en la eficiencia y, especialmente mediante la atracción de inversiones extranjeras, la especialización de la economía con miras al mercado mundial.

En el proceso de transición de la orientación hacia adentro a la especialización con miras al mercado mundial, los modelos neoliberales importados de EEUU juegan un papel importante y quizás incluso irrenunciable. En vista de la oposición política de las fuerzas organizadas que, en muchos casos, aún

[7] Sobre los problemas de la reorientación macroeconómica en los años 80 V. K. Esser (comp.): Argentinien. Zum industriepolitischen Suchprozeß seit 1983, DIE, Berlín, 3/1989.

dominan los parlamentos, así como de la debilidad de los nuevos actores y las instituciones de que disponen, una transición directa al control político-económico complejo, que se ha planteado frecuentemente en América Latina[8], no parece ser realista. El neoliberalismo facilita la destrucción de las relaciones de poder de la orientación hacia adentro - aunque, por supuesto, no la destrucción de las estructuras de poder y riqueza tradicionales en general -. Permite implementar una nueva política macroeconómica, estable ya en algunos países, así como una reforma del Estado que lo separa de la economía y la sociedad facilitando, de este modo, la cooperación de partes relativamente autónomas. ¡Se trata de la primera reforma profunda del Estado en 500 años! Además, el neoliberalismo obliga a la sociedad a reorientar sus valores y patrones de conducta y, en particular, a la iniciativa privada.

No sorprende que la conformación del nuevo ordenamiento económico aún no haya culminado, como se manifiesta en las políticas de precios y competencia, monetaria y financiera, impositiva y de asignación de recursos, de crecimiento del Estado, comercio exterior, salarial y de trabajo, y de protección al consumidor. Al mismo tiempo, se evidencia cada vez más que los modelos neoliberales generan grandes problemas, pues no toman en cuenta que, como es de dominio común desde la tardía Edad Media, sólo un sistema de regulaciones suficiente hace emerger mercados que funcionan. Y carecen de la dimensión de una política industrial, en consecuencia se ven sucumbir incluso muchas empresas que, en principio, serían capaces de modernizarse y especializarse. Además, descuidan el hecho de que la disposición de invertir y la capacidad de competir de la economía depende, en gran medida, del desarrollo y consolidación de nuevas condiciones del entorno económico y de la sociedad en general.

También la reforma institucional y el establecimiento de un nuevo orden social en América Latina apenas han comenzado. Los procesos de desburocratización, reforma administrativa y, en particular, de descentralización chocan con grandes obstáculos. Para fortalecer las facultades de las regiones y los municipios y ampliar los márgenes financieros de estas entidades, se debe primero ensayar una relación estable entre el Estado central y los niveles políticos y administrativos subordinados. La capacidad de regiones y municipios depende, entre otros factores, de la existencia de un Estado central eficiente y relativamente autónomo, como evidencia el caso de la descentralización parcializada en Perú. También las demás condiciones sociales generales, tales como los derechos fundamentales, la seguridad jurídica, el Estado de derecho, la participación de organizaciones intermediarias en la toma de decisiones en los diferentes niveles político-administrativos, la libertad de opinión y expresión, no se pueden simplemente decretar, sino que deben ser ensayadas. La estabilidad y calidad de la democracia están basadas en un proceso de aprendizaje social. Requieren, sobre todo, un equilibrio de poder entre el Estado, las empresas y los sindicatos dentro del nuevo marco.

Surgen también problemas de transición porque el nuevo esquema de regulaciones está aún incompleto y los sistemas de incentivos y sanciones

[8] P ej. S. Bitar. C. I. Bradford, jr.: «Strategic Options for Latin American Trade in the 1990s», BID/OECD Developmente Centre, mimeo, 1991.

destinados a estimular la eficiencia aún no funcionan cabalmente. La masiva privatización de empresas públicas, en particular, permitió equilibrar presupuestos fiscales; en términos cuantitativos, ha contribuido más a la reducción de la deuda externa que el Plan Brady[9], al menos en México y quizás también en Chile. Sin embargo, la privatización - en el caso de Brasil su preparación - y las tasas de interés relativamente altas han generado un clima que provocó el ingreso masivo de inversiones en valores. En las bolsas de San Pablo, Buenos Aires, Ciudad de México y Bogotá se produjeron alzas exorbitantes. En algunos países, especialmente Chile y México, aumentaron también las inversiones extranjeras directas en el sector productivo, particularmente el minero y las industrias relacionadas con productos básicos así como, en el caso de México, en el sector automovilístico. Hasta la fecha no se ha producido un fuerte aumento de las exportaciones de la región; últimamente las importaciones han estado creciendo más que las exportaciones[10].

Impacto de la reorientación en la economía

El impacto de la reorientación política en la economía ha sido duro:

a) La depuración empresarial demuestra que no todos los actores del sector privado son capaces de asimilar el ajuste. Se perfila un cambio radical de la estructura empresarial. Una vez abiertos los mercados, las empresas que crecen son principalmente aquellas que contribuyen a la especialización con miras al mercado mundial en la minería, agricultura y el sector de productos básicos. Algunas, entre ellas ciertas empresas públicas, ya han logrado aumentar significativamente su productividad. Sin embargo, las reformas organizativas, tecnológicas y sociales aún no han culminado; la reorganización de la producción y del trabajo resulta particularmente difícil en las empresas tecnológicamente más avanzadas, máxime cuando las concepciones respectivas aún no están claras ni siquiera en los países industrializados, debido a las nuevas tecnologías.

b) La privatización de numerosas empresas públicas no fortalece exclusivamente, ni principalmente en algunos países, la posición de los consorcios extranjeros sino, más bien, al sector privado nacional. Sólo ahora emergen grandes empresas nacionales del sector privado, de las que algunas probablemente puedan penetrar en segmentos del mercado mundial. Por otra parte, hay numerosos grupos económicos que, incentivados por proyectos de

---

[9] V. P. Tandon et al.: México, vol. 1, Bachground, TELMEX, vol. 2, AEROMEXICO, MEXICANA, World Bank Conference on the Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. Case Studies from Chile, Malaysia, México and the U. K., Washington, D.C., 11-12/6/1992; deuda externa 1984, US$ 373.4 mil millones; 1991, 426, 2 mil millones (CEPAL: Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1991, Santiago de Chile, 18/12/1991, p. 38, tabla 1); pronóstico del BID para 2000: + 12%, llegando a US$ 461 mil millones.

[10] Exportaciones de la región: 1990, US$ 121,7 mil millones; 1991, 122,2 mil millones; importaciones: 1990, US$ 92,5 mil millones; 1991, 110,3 mil millones (CEPAL: Balance..., p. 38, tabla 1); el superávit en balanza comercial descendió de US$ 29,2 a 11,9 mil millones - índice de exportación 1991 (1980=100): América Latina, 138; Paraguay, 320; Chile, 188; Brasil, 159; Haití, 58; evolución de los términos de intercambio regionales en los años 80: - 27% (CEPAL).

privatización que consideran rentables, siguen una arriesgada política de diversificación horizontal.

c) La reorganización de las filiales de empresas multinacionales tiene por objeto incorporarlas en sus respectivas estrategias globales, otro aspecto que evidencia que es sólo ahora que se está formando una economía mundial globalizada. Por su cercanía a EEUU y también con miras al TLCAN, México se ha convertido en un centro de la industria automotriz mucho más dinámico que Brasil, país cuyo mercado interno tiene un enorme potencial, pero que ha mostrado escaso dinamismo en los últimos años[11].

d) La integración industrial ya no tiene la importancia que tenía. La integración de la industria resulta muchas veces problemática; para alcanzar competitividad internacional, la industria importa aún más tecnologías y máquinas de los países industrializados que antes. Un sector importante de la industria de bienes de capital tiene que cerrar, como ocurrió en España luego de su ingreso a la CE[12]. En la actualidad, se trata de perfeccionar ciertas cadenas de producción, por ejemplo, la industria del calzado en Brasil, donde todos los eslabones de la cadena deben ser competitivos. Además, se intenta lograr efectos favorables de la competitividad internacional mediante la integración y el mejoramiento de las condiciones operativas en nuevas áreas de especialización, por ejemplo en la agricultura, pesca e industria maderera de Chile[13]. Finalmente se comenzó a modernizar la organización y tecnología de los grandes complejos industriales, especialmente la industria del acero y la petroquímica en Brasil, México, Argentina y Venezuela[14].

Desarrollo de una dimensión social de la economía de mercado:

¿Cuál es el desarrollo social que se perfila en el nuevo marco? Un crecimiento económico superior al demográfico es lo más efectivo para reducir la pobreza. En vista de las reformas impositivas realizadas en todas partes, ese

---

[11] México superó a Brasil en la exportación de automóviles en 1988 (ocupando los puestos 13 y 14 a nivel mundial) alcanzando una proporción de 1,5% de la exportación mundial, comparado con 1% de Brasil (GATT, Internacional Trade 88-89, vol. 2, Ginebra, 1989, p. 63, tabla IV.56).

[12] Sobre la pérdida de importancia de la industria argentina de bienes de capital, v. G. Bezchinsky: Importaciones de bienes de capital. La experiencia argentina en la década del ochenta, CEPAL Oficina de Buenos Aires, 8/1991; para la actividad metalmecánica, v. R. Bisang, M. Fuchs, B. Kosacoff: Internacionalización y desarrollo industrial: Inversiones extranjeras directas de empresas industriales argentinas, CEPAL, Oficina de Buenos Aires, 2/1992, p. 41; su proporción en el valor agregado industrial descendió significativamente: Argentina: 1980, 28 9%, 1990, 17,8% Brasil, 24, 8% contra 21,5%; Chile, 18,9% contra 12,4%; México, 21,3% contra 21, 0%; (CEPAL Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1991, pp. 96 y ss., tabla 61).

[13] D. Messner et al.: Welgtmarktorientierung und aufbau von Wettbewerbsvorteilen in Chile. Das Beispiel der Hokwirtschafft, DIE, Berlín, 1991.

[14] Para la reacción del sector privado, v. D. Messner: Von der Importsubstitution zur weltmarktorientierten Spezialisierling Uptionen fur den Industriesektor Uruguays, DIE, Berlín, marzo de 1990; J. Meyer-Stamer: From Import Substitution to International Competitiveness - Brazil's Informatics Industry at the Crossroads, DIE, Berlín, 3/1990; G. Ashoff et al.: Industrielle Ampassung im Zuge aufierBwirtschaftlicher Liberalisierung in Venezuela am Baispiel ausgewählter Branchen, DIE, Berlín, 1990; J. Meyer-Stamer et al.: Comprehensive Modernization on the Shop Floor: A Case Sludy on the Drazilian Machmery Industry, DIE, Berlín, 1991.

crecimiento aumentaría los recursos fiscales expandiendo también los márgenes distributivos, haría crecer el empleo incluso en el sector agrícola y elevaría gradualmente los salarios reales. Este proceso ha comenzado ya en Chile.

A fin de combatir la pobreza rural, se intenta - últimamente incluso en Perú - elevar los precios al productor. En el curso de la orientación hacia adentro, cuando dominaban los intereses urbanos y populistas, estos precios cayeron a niveles cada vez más bajos[15]. A mediano plazo, puede darse la oportunidad de aumentar la producción agrícola, reducir la importación de alimentos (los cuales son doblemente subsidiados: en origen, por los países industrializados y en destino, por los gobiernos locales) y fortalecer los circuitos económicos internos. He aquí una condición previa importante de la integración nacional, sobre todo en los países con poblaciones rurales indígenas.

Además, los gobiernos neoliberales disponen de modelos importantes en materia de política social ideados, en gran parte, por el Banco Mundial. Su objetivo principal es la reducción de la pobreza extrema a través de la moderación del impacto de la reorientación económica mediante programas de empleo y medidas dirigidas a grupos específicos en áreas con indicadores sociales desfavorables[16].

Por otra parte, se refuerzan los intentos de reducir el crecimiento demográfico, uno de los factores esenciales del desarrollo social, mediante el acceso más fácil a la planificación familiar auto determinada. Algunos países de la región probablemente logren pasar del crecimiento explosivo de los últimos decenios a tasas medias anuales menores al 1,5%[17]. Sólo así será posible perfeccionar los servicios sociales (salud, educación, viviendas sociales, transporte, energía, agua y cloacas, aseo urbano).

También se observan intentos de reformar radicalmente la política social que, en el pasado, estuvo primordialmente al servicio de las clases medias contribuyendo poco a la lucha contra la pobreza y optimización de las condiciones sociales de la industrialización. En México y Chile se han desarrollado políticas sociales nuevas, menos estatizadas. Los servicios sociales tales como el seguro social, la educación y la salud, en parte se privatizan, en parte se descentralizan. Se está formulando una política social del Estado dirigida primordialmente hacia la pobreza. Por otra parte, se está perfilando una nueva política educativa con miras a contribuir al mejoramiento

---

[15] La agricultura peruana, orientada hacia adentro, se derrumbó a pesar de la reforma agraria, que fue bastante ineficiente, y a pesar de muchos proyectos de desarrollo extranjeros en el sector agrario porque los precios al productor descendieron cada vez más (índice de los precios relativos del sector agrario, 1950=100, 1988 (J. Caller S.: Política económica y desarrollo productivo. Un análisis retrospectivo, INP/GTZ Lima, mayo de 1990, Anexo, tabla 16.

[16] V. K. Esser: Bundesrepublik Deutsvchland - Chile: entwicklungspolitische Zusammenarbeit, DIE, Berlin, 1/1990, pp. 8 y ss.; W. McGreevey: «Social Security in Latin America. Issues and Options for the World Bank», World Bank Discussion Papers Nº 110, Washington, D.C., 1990.

[17] P, ej., Chile: 1980-1990, 1,7%; 1989-2000, 1,3%; Brasil, 2, 2% contra 1,7%; Colombia, 2,0% contra 1,5%; República Dominicana, 2, 2% contra 1,6% (Banco Mundial, World Development Report 1992, pp. 268 y ss., tabla 26).

de las condiciones de la oferta, - ej. la formación de trabajadores especializados y la creación de centros científicos y tecnológicos en las universidades -.

En algunos países también se está promoviendo pactos sociales entre trabajo y capital. Se está eliminando la fijación de salarios y condiciones laborales mínimos. Se garantiza autonomía a las partes sociales en la contratación colectiva, es decir, el derecho de determinar los niveles salariales y las normas de trabajo. Sin embargo, las organizaciones empresariales y obreras que pudieran actuar como intereses organizados, sólo emergen desde que el Estado dejó de ser efectivo como fuente de distribución.

A pesar de tales enfoques nuevos e importantes de la política social, la larga tradición de descomposición social continuará, si no se trasciende la economía de mercado. Su superación requiere de grandes esfuerzos. Como evidencian los casos de países industrializados con economías de mercado al estilo de *laissez-faire*, no se atiende satisfactoriamente la optimización de las condiciones del crecimiento, industrialización y competitividad internacional. En vista de estos problemas - la cuestión social y la cuestión competitiva - es indispensable desarrollar, en los años 90, la dimensión social de la economía de mercado. En este contexto tiene gran importancia el fortalecimiento de la organización social de los intereses de los pobres. No se trata sólo de soluciones tecnocráticas, en boga actualmente, sino también de la creciente presión desde abajo, que en muchos casos aumenta demasiado aceleradamente.

En los países de América Latina, la transición hacia un compromiso social de los partidos políticos y gobiernos para crear instituciones públicas destinadas a combatir la pobreza y formar capital humano y hacia el consenso de los pueblos social, cultural e ideológicamente desintegrados en torno a valores sociales y metas fundamentales no será rápida porque muchas de sus condiciones previas son desfavorables.

La dimensión ecológica de la economía de mercado

Como consecuencia de la desregulación, al tiempo que las nuevas regulaciones son todavía insuficientes, el riesgo de destrucción del medio ambiente aumenta, principalmente en el área de los recursos naturales, ahora sujetos a una explotación mucho más intensiva. El caso de Chile evidencia que hasta los recursos naturales diversificados se agotan pronto bajo condiciones de regulación deficientes y el empleo de las más modernas tecnologías de explotación. La explotación privada de la naturaleza durante la dictadura militar, sobre todo por parte de los consorcios japoneses y prácticamente sin regulación alguna, llevó en pocos años a la sobre explotación de la tierra, los bosques y recursos marinos. La maximización de la explotación en aras del lucro rápido condujo al uso excesivo de químicos en la agricultura, la tala de numerosos bosques primarios en el sur del país, la pesca excesiva y concentraciones aún mayores de azufre y arsénico en las zonas siderúrgicas. El gobierno democrático ha comenzado a cambiar el marco legal y reforzar el

conocimiento administrativo y tecnológico de las instituciones de control públicas.

Sobre todo en Chile y México se intenta impedir que la calidad de vida en las grandes ciudades como Santiago y Ciudad de México siga empeorando. Algunos de los problemas tienen solución a mediano plazo, mientras que otros probablemente se agraven pronto, ya que la población urbana está creciendo a un ritmo de 2,8% anual, a pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico (1985-1990 a 1,9% anual) y alcanzará casi 400 millones de personas para el año 2000[18]. Por otra parte, la automovilización está intensificándose rápidamente en muchos países de la región, con las consecuencias que ya se conocen en el Norte.

Es de vital importancia desarrollar fuentes energéticas seguras y económicas, que protejan los recursos y sean compatibles con el medio ambiente. En muchos países, se observa un fuerte aumento del gas natural en el suministro energético, es decir, de un combustible menos contaminante. No es probable que, en un futuro previsible, se construyan más grandes presas como la de Itaipú o Yacyretá, ni que la energía nuclear alcance una proporción significativa.

En el sector industria hay un margen importante para ahorrar y racionalizar los insumos primarios y energéticos, tanto mediante la racionalización de las empresas y el uso de máquinas y tecnologías que economizan material y energía, como mediante el reciclaje de productos secundarios y desechos. La industria de protección ambiental puede, incluso, convertirse en un importante factor de crecimiento. En la agricultura, la explotación racional de los suelos representa una meta que sólo podrá alcanzarse mediante un proceso de reformas a más largo plazo, al igual que la conservación de las selvas tropicales y otros bosques primarios.

Aunque la reorientación de la política económica hizo crecer significativamente la disposición a combatir o evitar la contaminación del medio ambiente, los actores públicos y privados aún no tienen fuerza ni eficiencia suficientes para desarrollar y poner en práctica políticas ambientales nacionales. En países con políticas económicas caóticas, aunadas a problemas de competencias, presupuesto y endeudamiento, tampoco funcionará la protección ambiental. Tal conclusión evidente muchas veces no es tenida en cuenta en los países industrializados. Sólo en el marco de un crecimiento económico reanimado se ampliará el margen para la protección de los recursos y el medio ambiente. Se trata de centrarla en objetivos factibles más importantes, a saber, una nueva regulación protectora del ambiente que imponga cambios del marco legal, la creación de instituciones de control eficientes y el fomento de la investigación y educación continuos sobre problemas ambientales concretos. Una vez que la

[18] La proporción de la población urbana en la población total de América Latina llegó en 1990 a 71,9% (Venezuela, 87,5%; Argentina, 86,2%; Uruguay, 86,1%; Chile, 85,1%; Brasil, 76,9%) (CEPAL: Nota sobre el desarrollo social..., p. 7, tabla 3); en 1950, las 12 ciudades más grandes de la región tenían una población de 20, 8 millones de habitantes; en 1985, 84 millones (2000: 119,1 millones) (CEPAL: La CEPAL y los asentamientos humanos: desarrollo urbano y equidad: Notas sobre la economía y el desarrollo, Santiago de Chile, junio de 1988, p. 1).

política ambiental nacional produzca efecto, la protección de recursos y del medio ambiente se podrá ajustar gradualmente a las normas internacionalmente reconocidas. Por un tiempo previsible, éste será el objetivo más importante de la política ambiental.

Este planteamiento se aleja de las tesis sostenidas en oportunidades en los países industrializados: que el desarrollo del Sur llegará a limites ecológicos, que la sobreexplotación del medio ambiente en América Latina está estrechamente vinculada con su inserción en el mercado mundial. La contaminación ambiental acumulada es, más que nada, resultado de la falta de control estatal y la baja presión para desarrollar la productividad, es decir, el crecimiento intensivo. Fue causada mucho más por la orientación exclusiva hacia adentro que por la inserción en la economía mundial. Esto no quiere decir que, en caso de quedarse aferrados al modelo de la economía de mercado y, en consecuencia, un Estado relativamente débil, la futura especialización con miras al mercado mundial no se realice aplicando el estilo de la explotación excesiva, practicado durante siglos.

No hay indicios de que la capacidad innovadora de los países latinoamericanos sea suficiente para desarrollar tecnologías y métodos de protección no contaminantes autóctonos. En lo que respecta a la compatibilidad ecológica de la actividad económica, la creación de sistemas de transporte eficientes, racionales en consumo energético y el mayor uso de energías renovables, la región sigue dependiendo fuertemente del Norte. Es altamente probable que sólo las innovaciones técnicas y el cambio de estilos de vida en los países industrializados terminen acelerando la protección de recursos y del medio ambiente en América Latina. En el marco de la especialización con miras al mercado mundial será posible asumir, más que en el pasado, soluciones ya probadas en los países industrializados. Para el tiempo previsible, América Latina estará más lejos del desarrollo sustentable[19] que los países industrializados.

Orientación hacia adentro y evaluación del proceso de transición

En su comienzo, la industrialización sustitutiva generó un alto crecimiento económico. Existía un vasto potencial de sustitución, la demanda de productos industriales se expandía, el Estado aseguraba protección permanente y ofrecía elevados subsidios. Luego, el potencial de sustitución se agotó, bloqueando la dinámica de desarrollo de cada vez más empresas orientadas hacia adentro. Al mismo tiempo, los nacionalistas debilitaron la principal fuente de divisas - la exportación de recursos naturales - mediante la nacionalización de las empresas extranjeras. Por regla general, la nacionalización provocó una rápida caída de la eficiencia.

Los compromisos políticos y económicos que facilitaron e impulsaron la industrialización sustitutiva, alimentaron el intervencionismo estatal, que desactivó las fuerzas del mercado en muchos sectores. Mientras que este

[19] V. CEPAL: El desarrollo sustentable. Transformación productiva, equidad y medio ambiente, Santiago de Chile 1991.

hecho, aunado al bloqueo de las empresas, aumentaba indefensiblemente la responsabilidad del Estado de procurar el crecimiento económico, el corporativismo distributivo cada vez más exagerado lo fragmentaba. El corporativismo, no el neoliberalismo como se supone frecuentemente, terminó destruyendo el Estado. En el marco interno, los gobiernos tenían una sola salida: realizar megaproyectos, programas de ajuste y endeudarse en el exterior.

Debido a la falta de estudios empíricos, el impacto del intervencionismo estatal en la economía no se conoció por mucho tiempo. Sólo el desplome de los actores e instrumentos de control reveló en qué medida se había descuidado el criterio de eficiencia en el uso de los recursos. El problema central de cualquier proceso de desarrollo, no sólo la industrialización, como es el ensayar la competencia nacional en lo organizativo, tecnológico y social, no fue percibido por los actores latinoamericanos sino en el curso de los años 70 y 80. Hasta ese momento, se descuidaron, además, las exigencias planteadas a las sociedades nacionales por el progreso de los países industrializados.

El sector bancario y financiero se apartó del sector productivo en la medida en que la inversión hacia adentro perdía interés para las empresas nacionales y extranjeras. Las recetas neoliberales radicales, aunque poco firmes, especialmente el combate de inflación a través del enfoque monetarista de la balanza de pagos, que fueron aplicados en la segunda mitad de los años 70 sobre todo en los países del Cono Sur, condujeron a una desregulación que abría la vía de convertirse en especuladores financieros a los banqueros y empresarios bloqueados en el marco interno[20]. En los años 70, el capital fugado se sustituyó frecuentemente por créditos externos que aparentemente serían favorables. A partir del final de la década, la fuga masiva de capital estuvo acompañada de un acelerado endeudamiento externo.

La orientación hacia adentro condujo a la introspección social. Los intelectuales se fijaban en las causas externas de la dependencia y del subdesarrollo. Se limitaban a echar la culpa al sistema y a terceros; los grandes teóricos en las universidades alemanas adoptaron esa argumentación por falta de estudios empíricos propios. Hasta la fecha, no se ha formulado ninguna estrategia prometedora de industrialización de la región. La industrialización hacia adentro no podía recuperar el tiempo perdido porque excluía la dimensión productiva y la calidad del desarrollo social. Aun así, se habla mucho del fracaso de la industrialización en la recuperación.

La crisis de crecimiento y endeudamiento de América Latina está todavía lejos de ser superada. En la mayoría de los países, los gobiernos y Estados siguen siendo actores débiles, especialmente en lo que se refiere a las exigencias derivadas de los sectores pobres, las clases medias empobrecidas, las nuevas tecnologías y la fuerte competencia internacional. Si no se toman en cuenta el carácter dinámico de la transición o, peor aún, los indicios de procesos de aprendizaje acelerado en la economía, la administración y la sociedad que se presentan más y más en algunos países, los intentos de liberalización

[20] V. K. Esser et al.: Monetarismus in Uruguay..., pp. 19-23.

económica fracasarán, incluso desde la óptica neoliberal. En lo referente al crecimiento económico, en particular, se justifica un optimismo cauteloso que, por supuesto, no abarca a todos los países.

Dadas las condiciones internas desfavorables no faltarán reveses, sobre todo debido al desinterés de las élites económicas y políticas de muchos países por el desarrollo social, la debilidad de las organizaciones sociales y la ineficiencia de las instituciones públicas, aunados al proteccionismo de los países industrializados y su indisposición a adquirir un compromiso concreto a favor de la reorientación económica y social que trascienda sus múltiples recomendaciones y restricciones. Esto se refiere, sobre todo, a la reducción significativa de la deuda externa, la participación financiera y técnica en fondos sociales de emergencia, incluso en Perú, así como al apoyo de la reestructuración en el marco de la cooperación para el desarrollo[21]. Los reveses son sí probables en los países pequeños y medianos con baja capacidad de desarrollo que no pueden confiar, por ahora, en los acostumbrados efectos de estimulación generados por el rápido crecimiento de los países grandes de la región.

Conservadurismo descuidado

En muchos países, el fracaso de la orientación hacia adentro contribuyó al triunfo de ideas neoclásicas y de políticas económicas basadas en la singularidad y particularidad absolutas de los problemas económicos y sus soluciones. Hace tres décadas, Ralf Dahrendorf reprochó a la sociología moderna en tanto que presuponía un sistema social equilibrado y funcional, es decir, que rechazaba el modelo de conflicto social, lo que calificó como conservadurismo descuidado, de carácter implícito, es decir, no militante, como el de Raymond Aron o Milton Friedmant[22].

Ante el agotamiento de sus opciones político-económicas autóctonas, en América Latina se ha impuesto un modelo de economía de mercado que implica el descontrol de todas las áreas sociales. Dondequiera que se practiquen políticas económicas neoliberales, se descuidan tres problemas sociales fundamentales: primero, el desarrollo de la base competitiva nacional, que es una condición cada vez más importante de la competitividad internacional de la industria; segundo, el desarrollo social, fundamentalmente el problema de la pobreza extrema; y tercero, la relación entre la economía y la ecología. Esto es indiscutible, a pesar de los importantes impulsos nuevos en las áreas económica, social y ecológica.

a) A la larga, la consigna «mercado y libre comercio», tan importante en la fase de transición, no representa sino una opción blanda con miras a las exigencias de la especialización industrial dinámica, del desarrollo social y de la

---

[21] Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, en Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika, Berlín, 19/8/1991; K. Esser: Neuorientierung in Lateinamerika - Anforderungen an die deutsche EZ der 90er Jahre, manuscrito, DIE, Berlín, 3/1992.

[22] R. Dahrendorf: «Pfade aus Utopia. Zu einer Neuorientierung der soziologischen Analyse» en H. Albert (comp.), Theorie und Umwelt. Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschattslahre der Sozialwissenschaften, Tübingen, 1964, pp. 331-350, pp. 346 y ss., p. 344.

minimización de la contaminación ambiental. La economía de mercado no ofrece respuestas suficientes a los problemas económicos, financieros, organizativos, técnicos, sociales y ecológicos de las sociedades sumidas en crisis sistémicas. Comparable a la India, Argelia, los países de Europa oriental, China y algunos países industriales capitalistas, América Latina está iniciando un proceso de búsqueda de estrategias económicas, sociales e industriales que avanza en secuencias diferentes[23].

No es posible sustituir el estructuralismo latinoamericano de corte nacionalista, estatizante y antiempresarial que ha desarrollado posiciones intermedias, económicamente estériles, situadas entre mercado y plan, por un neoestructuralismo rápidamente concebido, como parecen plantearlo algunos intelectuales latinoamericanos[24]. Esto no quiere decir que un neoestructuralismo pragmático no pueda tener importancia en el futuro, como alternativa al neoliberalismo imperante, siempre y cuando reserve un papel fundamental al sector privado, postule un Estado relativamente autónomo e instituciones públicas eficientes, afronte los retos del aprendizaje tecnológico - y, en general, del desarrollo de una cultura técnica - y de la acumulación de conocimientos con miras al mercado mundial, destaque el papel de un sistema financiero orientado hacia la demanda del sector económico, y tome en cuenta la importante relación entre el grado de organización social y la capacidad de control de los actores nacionales.

Hasta la fecha, no existe en América Latina una visión susceptible de ser convertida en estrategia, de cómo lograr la especialización industrial e incluso acortar distancias en materia tecnológico-organizativa y, al mismo tiempo, hacer la economía de mercado más social y ecológica, luego de culminar la fase de transición y más allá de la exportación de materias primas y productos primarios. La competencia y la capacidad negociadora de los actores nacionales, así como la eficiencia de sus instituciones aún no son suficientes, ni siquiera para conformar el marco político-económico de manera de facilitar la aplicación de estrategias de especialización industrial comparables con las de los países del Sudeste y Este de Asia.

b) El conservadurismo descuidado que sirve de base al neoliberalismo, resulta particularmente inadecuado porque los países orientados tradicionalmente hacia adentro están sumidos en crisis sociales sistémicas. Si se aferran a la economía de mercado, el proceso de descomposición social, que avanzó mucho bajo los capitalismos y socialismos de Estado, se acelerará aún más. El crecimiento económico y la naciente política social nueva no resolverán la cuestión social. El Estado debe contribuir mucho más que antes a la erradicación de la pobreza, mediante reformas estructurales, especialmente en el sector agrario, programas de combate directo contra la pobreza, el fomento de la organización de los sectores populares y el mejoramiento específico de las condiciones del crecimiento, la competitividad y la industrialización.

---

[23] K. Esser: Entwicklung einer Wettbewerbsstrategie: Herausforderung der Lander Lateinamerikas in den 90er Jähren, DIE, Berlín, 11/1991, pp. 11 y ss.

[24] O. Sunkel / G. Zuleta: «Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa», Revista de la CEPAL Nº 42, Santiago de Chile, 12/1990, pp. 37-53.

Se trata de crear mercados nacionales que no se han formado debido a la desintegración social en países como Perú y Guatemala, de expandir gradualmente la demanda interna de productos industriales y de fomentar las organizaciones intermedias; en fin, de mejorar las condiciones de participación democrática. Amitai Etzioni ha criticado el neoliberalismo porque no se da cuenta que los mercados eficientes pertenecen a un contexto moral y social[25]. Sin embargo, en América Latina este contexto está todavía subdesarrollado. La descomposición social, la presión social acumulada y las expectativas represadas, refuerzan año tras año una difusa presión desde abajo, a pesar de la reorientación de la política económica. Esta presión no se canaliza a través de las fuerzas sociales y amenaza con romper el marco democrático formal en países como Perú y Venezuela.

La transición aumenta vertiginosamente la presión interna y externa por conseguir la especialización industrial dinámica. La población de la región crecerá de 437 millones en 1990, a 529 millones para el año 2000 y 737 millones para el año 2025[26]. La producción en masa es indispensable para asegurar un mínimo de bienestar a los pobres y las clases medias. Si en esta situación la capacidad transformadora nacional no crece con rapidez extraordinaria, muchos países latinoamericanos se hundirán en el caos.

La historia no ha llegado a su fin. Sólo en un proceso de ensayo, error y corrección, seguramente largo, se verá si los países latinoamericanos o de Europa oriental logran resolver los múltiples problemas que se oponen a la industrialización dinámica y al desarrollo social, mediante la creación de estructuras nacionales y regionales, el desarrollo descontroles integrales complejos por parte de los actores privados y públicos autónomos, pero coordinados, en diferentes niveles político administrativos y los diversos sectores sociales.

Retos de los países latinoamericanos: la relación entre las demandas

Durante la crisis estratégica y de endeudamiento de los años 80, la demanda interna se desinfló totalmente, pues los salarios reales cayeron a la mitad o incluso a un cuarto de su valor. Por esto y también para encontrar una salida de la trampa externa, es indispensable aumentar significativamente la exportación de bienes y servicios[27]. No se trata de «outward oriented... trade strategies»[28], preconizadas por algún tiempo por el Banco Mundial, sino de convertir el mercado mundial en marco de referencia de la economía. Se trata de aumentar las exportaciones en un margen que permita expandir la importación de maquinaria, a pesar del servicio de la deuda. En muchos casos, sólo así se podrá mejorar significativamente la competitividad internacional.

Sin embargo, ante el proteccionismo del Norte no es posible exportar la mayor parte de la producción por mucho tiempo. Así, la expansión de la demanda

---

[25] V. N. Piper: «Moral schlügt Profit» en Die Zeit, vol. 47, 1992, N° 16, p. 31.
[26] CEPAL: Anuario... 1991, pp. 166 y ss., tabla 104.
[27] Proporción de la exportación en 1990: promedio regional, 21,6%; Brasil, 13,5%; México, 22,6%; Argentina, 23,1% Costa Rica, 53,8% (CEPAL: Anuario... 1991, p. 74, tabla 43).
[28] Banco Mundial: World Development Report 1987, Washington, D. C., 1987, p. 78.

interna adquiere cada vez más importancia para reducir el desempleo, combatir la pobreza y asegurar la dinámica de crecimiento en forma duradera. Como destaca Michael E. Porte[29], una demanda interna diferenciada es una condición importante de la competitividad internacional. Además, no es posible colocar la mayor parte de las exportaciones en los países industrializados en forma permanente. Por esta razón es muy importante intensificar la cooperación e integración regional. En el pasado, la integración subregional tuvo la función principal de ampliar el margen de la industrialización sustitutiva. En la actualidad, se están perfilando varias zonas de libre comercio y, cuando menos, un proyecto de integración (Mercosur) con metas nuevas como el mejoramiento conjunto de las condiciones de la demanda y oferta[30].

Desarrollo del área precompetitiva

Dentro del nuevo marco, el Estado central, las regiones y los municipios deben mejorar las condiciones de la especialización con miras al mercado mundial y la competitividad internacional de la economía. En primer lugar, hay que perfeccionar la infraestructura física con miras a la exportación (vialidad, puertos, telecomunicaciones), política que cuenta con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, la competitividad de la economía depende en gran medida del desarrollo acelerado del área precompetitiva, principalmente la competencia tecnológica nacional.

En la actualidad, la efectividad e intensidad de la transferencia tecnológica son contrarrestadas básicamente por el bajo nivel y lento desarrollo de la competencia en los sectores privado y público. La competencia tecnológica abarca la capacidad de apreciar la oferta, evaluar y seleccionar una tecnología, utilizar, adaptar y mejorarla y, finalmente, desarrollar estrategias tecnológicas propias. En la actualidad, esta competencia es la condición previa más importante del desarrollo socioeconómico, la especialización industrial y competitividad internacional[31]. Su desarrollo apunta a la creación de un sistema nacional de innovación.

La competencia tecnológica está basada en un sistema educativo eficiente, especialmente la formación profesional y los núcleos científicos de las universidades. También tiene gran importancia el perfeccionamiento de las instituciones (pesas y medidas, normalización, control y aseguramiento de calidad, protección de patentes, centros de investigación y desarrollo y su financiamiento, transferencia). Es importante que las instituciones tecnológicas estén orientadas hacia el usuario y que se fomente la capacidad de innovación de la pequeña y mediana empresa. El Estado puede y debe contribuir al surgimiento de una comunidad tecnológica nacional capaz de concertar los emprendimientos mediante diálogos nacionales[32]. Sólo gradualmente, a través

[29] M. F. Porter: The Competitive Advantage of Nations, New York, 1990, pp. 86 100.
[30] V. K. Esser: «Lateinamerika. Welt-und Regionalmerktorientierung. Empkhlungen zur regionalen Kooperation und Integration», Schriften des DIE, vol. 98, Berlín, 1990.
[31] J, Meyer-Stamer: Technologie in der Entwicklungszusammenarbeit DIE, Berlín, 12/1991.
[32] Development Assistance Committee/OECD: The Role of Sczence and Technology in Development Co-Operation with the Less-Advanced Developing Countries in the 1990s, París,

del surgimiento de actores fuertes en las empresas, el sector público y el sector terciario, se puede desarrollar una estrategia nacional de competitividad orientada hacia la innovación.

El nuevo reto

La reestructuración de las empresas y asociaciones, así como el perfeccionamiento del área precompetitiva, representan los primeros pasos hacia el desarrollo de una ventaja competitiva nacional[33]. El nuevo reto que afrontan los países latinoamericanos requiere un enfoque sistémico, dirigido a la creación de estructuras en todas las áreas relevantes para la competitividad, la integración de las fuerzas nacionales dondequiera que sea posible, y un diálogo permanente entre los actores internos. Deben tenerse en cuenta los cinco requisitos siguientes que son válidos para todos los países que buscan un desarrollo industrial dinámico:

a) La especialización industrial y el desarrollo social requieren de un aprendizaje intensivo, el cual jugó un papel importante en Europa y Asia Oriental. Se trata, fundamentalmente, de un aprendizaje organizacional, tecnológico y social de las economías con altos niveles de productividad, aunque no simplemente copiando las ventajas de éstas, sino imitándolas de manera creativa. El desarrollo tecnológico y social autónomo requiere un proceso de aprendizaje institucionalizado de toda la sociedad.

b) La política macroeconómica es un área relativamente autónoma, lo cual se descuidó en la orientación hacia adentro. No es posible instrumentalizarla para servir objetivos políticos y sociales. Su función primordial es la de asegurar bajas tasas de inflación y un tipo de cambio equilibrado.

c) El aprovechamiento de las ventajas locales existentes no facilita, por regla general, la expansión significativa y, sobre todo, duradera de la exportación. Hoy en día las posiciones competitivas de cualquier rama, incluyendo los productos básicos son, más que nada, hechas por el hombre. Son creadas por las empresas que, expuestas a la competencia internacional, se esfuerzan por alcanzar los estándares técnico-organizativos comunes de la rama. Ya las empresas dinámicas de América Latina están complementando sus esfuerzos de racionalización interna mediante la cooperación interempresarial - ej.: la formación de consorcios de exportación -. Por otra parte, se observa un aumento del interés del sector privado en el desarrollo del área precompetitiva. Sin embargo, las empresas industriales aún están lejos de la innovación imitadora con comercialización acelerada tal como se conoce en Asia oriental.

d) A fin de lograr avances significativos en productividad lo cual parece que sólo es posible en una economía orientada al mercado mundial - es indispensable exponer las empresas a una presión competitiva que puedan resistir si se esfuerzan por modernizar y especializarse y, al mismo tiempo, fomentar la capacidad competitiva internacional de la economía a través de

---

20/11/1990; v. C. Dalhman: Building Technological Capability in Developing Coungtries and the Role of the World Bank, mimeo, 8/1/1990.

[33] M. E. Porter: The Competitive Advantage...

medidas estatales destinadas a desarrollar la ventaja competitiva nacional. En este contexto, adquiere gran importancia el desarrollo de las estructuras en el plano situado entre las condiciones macroeconómicas y los microactores («mesonivel»). La estructuración del mesoespacio[34] debe estar acompañada por la unificación de fuerzas mediante una cooperación más estrecha entre los diferentes niveles político-administrativos, las asociaciones empresariales, los sindicatos y el rápidamente creciente sector terciario. Se trata de desarrollar relaciones de compromiso y estrechas redes comunicacionales entre los actores, el potencial de negociación nacional y, finalmente, el control complejo.

e) Al cabo de un largo y controversial debate político-económico, existe consenso en torno a que el desarrollo de industrias internacionalmente competitivas depende, esencialmente, de una orientación en este sentido y de mercado, de un macro marco estable, así como de medidas específicas y coordinadas en los niveles macro, medio y micro. Tampoco se discute la importancia de un diálogo nacional en torno a los objetivos e instrumentos de la industrialización. En cambio, sigue siendo objeto de controversia la cuestión de la validez de políticas selectivas, es decir, el fomento de determinadas ramas industriales, grupos de empresas y tecnologías, además del fomento selectivo de exportaciones y de la protección selectiva de importaciones, para el fortalecimiento de la competitividad internacional de la industria.

Según estudios recientes, la República de Corea ha logrado, como Japón, combinar el mercado con la planificación estratégica orientadora e intervenciones selectivas facilitando, de esta manera, los procesos de ajuste al nivel de las empresas[35]. Sin embargo, las políticas industriales y comerciales selectivas sólo son indispensables cuando un país industrialmente rezagado trata de incursionar en los sectores tecnológico-intensivos de la economía mundial. En América Latina, sólo un pequeño grupo de empresas sigue este camino. Es probable que la política de comercio exterior de los países industrialmente más avanzados de la región en los años 90 se debata entre la estrategia neoliberal de apertura pura y una estrategia más compleja de integración selectiva, dependiendo de la capacidad estratégica de los actores nacionales y los respectivos objetivos industriales de éstos[36].

Traducción: Friedrich Welsch

---

[34] K. Esser: Entwicklung einer Wettbewerbggtrategie..., pp. 16-21.
[35] V. W. Hillebrand: «Industrielle und technologische AnschluBstrategien in teilindsutrialisienen Landem. Bewertung der allokationstheoretischen Kontroversen und SchluSfolgerungen aus der Fallstudie Republik Korea», Schriften des DIE vol. 100 Berlín 1991; ídem: Technological Modernization in Small and Medism Industries in Korea. With Special Emphasis on the Role of Infernational Enterprise Cooperation, DIE, Berlín, 1992.
[36] K. Esser: Entwicklung einer Wettbewerbestrategie..., pp. 21-28.

Referencias

Esser, Klaus: «Peru - Ein weg aus der krise» en Albert, H.: *Social Security in Latin America. Issues and Options for the World Bank*, p4, Berlín, Alemania, DIE. 1989.

Kúsacoff, B., Todesca, J., Vispo, A.: «La transformación de la industria automotriz argentina y su integración con Brasil» CEPAL, Buenos Aires, Argentina, 1992. *Pfade aus Utopia. Zu einer Neuorientierung der soziologischen Analyse*.

Esser, Klaus: «Monetarismus in Uruguay y wirkungen auf den industriesektor» en *Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa*, Berlín, Alemania, DIE. 1983.

Kampffmeyer, Th.: «Nichbbraditionelle exporte kolumbiens, eine analyse von erfolfällen» Moral schlügt Profit, Berlín, Alemania, DIE. 1986.

Bitar, S., Bradford, C. I.: «Strategic options for Latin American trade in the 1990s» BID/OECD Development Centre, 1991, *Lateinamerika*. *Welt-und Regionalmerktorientierung. Empkhlungen zur regionalen Kooperation und Integration*.

Bezchinsky, C.: «Importaciones de bienes de capital. La experiencia argentina en la década del ochenta» CEPAL, Buenos Aires, Argentina, 1991. *Industrielle und technologische Anschlußstrategien in teilindsutrialisienen Landem. Bewertung der allokationstheoretischen Kontroversen und SchluSfolgerungen aus der Fallstudie Republik Korea*.

Bisang, R.; Fuchs, M.; Kosacoff, B.: «Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones extranjeras directas de empresas industriales argentinas» CEPAL. Buenos Aires, Argentina, 1992, p41.

*CEPAL, «Anuario estadístico de América Latina y el Caribe» Santiago de Chile, Chile, 1991 p96.

Messner, D.: «Welgtmarktorientierung und aufbau von wettbewerbsvorteilen in Chile. Das beisspel der hokwirtschafft» Berlín, Alemania, DIE. 1991.

Messner, D.: «Von der importsubstitution zur weltmarktorientierten spezialisierling - uptionen fur den industriesektor uruguays» Berlín, Alemania, DIE. 1990.

Meyer-Stamer, J.: «From import substitution to international competitiveness - brazil's informatics industry at the crossroads» Berlín, Alemania, DIE. 1990.

Ashoff, G.: «Industrielle ampassung im zuge aufierbwirtschaftlicher liberalisierung in Venezuela am baispiel ausgewählter branchen» Berlín, Alemania, DIE. 1990;

Meyer-Stamer, J.: «Comprehensive modernization on the shop floor: a case study on the drazilian machmery industry». Berlín, Alemania, DIE. 1991.

Caller-S., J.: «Política económica y desarrollo productivo. Un análisis retrospectivo» INP/GTZ, Lima. Perú, 1990.

Esser, K.: «Bundesrepublik Deutschland - Chile: entwicklungspolitische zusammenarbeit» Berlín, Alemania, 1990, p8.

McGreevey, W.: «World Bank discussion papers». 110 Washington, D.C., 1990.

Esser, K.: «Argentinien. Zum industriepolitischen suchprozeb seit 1983» Berlín, Alemania, DIE. 1989.

CEPAL: «El desarrollo sustentable. Transformación productiva, equidad y medio ambiente» Santiago de Chile, Chile. 1991.

Anónimo: «Deutsches institut für entwicklungspolitik, en entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika» Berlín, Alemania, 1991.

Esser, K.: «Neuorientierung in Lateinamerika anforderungen an die deutsche ez der 90er jahre» Berlín, Alemania, DIE. 1992.

Dahrendorf, R.: «Theorie und umwelt. Ausgewählte aufsätze zur wissenschattslahre der sozialwissenschaften» Tübingen, Alemania, 1964, p331-350.

Sunkel, O., Zuleta, G.: «Revista de la CEPAL. 42» Santiago de Chile, Chile. 1990, p37-53.

Piper, N.: «DIE ZEIT 47» 1992, p16-31.

Banco Mundial: «World development report 1987» Washington, D. C., 1987, p78.

Porter, M. F.: «The competitive advantage of nations» New York, 1990, p86-100.

Esser, K.: «Schriften des die» Berlín, Alemania, 1990.

Meyer-Stamer, J.: «Technologie in der entwicklungszusammenarbeit die» Berlín, Alemania. 1991.

Development Assistance Committee/OECD: «The role of sczence and technology in development co - operation with the less - advanced developing countries in the 1990s» París, Francia, 1990.

Dalhman, C.: «Building technological capability in developing countries and the role of the world bank» 1990.

Hillebrand, W.: «Schriften des die» Berlín, Alemania, 1991.

Hillebrand, W., «Technological modernization in small and medism industries in Korea. With special emphasis on the role of international enterprise cooperation» Berlín, Alemania, 1992.