

LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL ¿INTEGRACIÓN “PASIVA” O “ACTIVA”?*

Klaus Esser

*“... a pragmatic neo-structuralism
appears to be gaining influence
throughout the region”*

Albert Fishlow¹

La causa más importante de la crisis de los años ochenta en América Latina la constituye, desde hace décadas, la reacción insuficiente frente a los cambios operados en la economía mundial. Ni siquiera durante la fase de rápida expansión (1955—80), se superó el carácter más bien “pasivo” de su integración. Por lo tanto, la crisis del endeudamiento es, simultáneamente, una crisis del modelo de crecimiento de la región. Sólo la modificación de sus lineamientos fundamentales posibilitaría una industrialización dinámica, incluso una integración “activa” en la economía mundial.

Aún no queda claro en qué medida pueda cobrar importancia un “neoestructuralismo” que supere al estructuralismo tradicional de la región (“cepalismo”, “desarrollismo”), así como al neo-liberalismo de los años setenta. No obstante, existen indicios en el sentido de que una política económica de carácter neo-estructuralista y pragmática, resultaría más adecuada que otras concepciones para dinamizar el proceso de industrialización y desarrollo.

En las consideraciones siguientes, se plantearán las interrogantes acerca de las causas y consecuencias de la “integración pasiva” de América Latina en la economía mundial y, a continuación, los elementos que aparecen como impostergables para modificar el modelo de crecimiento en los países de la región.

1. Fishlow, Albert, *The State of Latin American Economics*, en: BID, *Economic and Social Progress in Latin America. External Debt: Crisis and Adjustment*, 1985, Report, Washington, s.a., pp. 123-148, p. 142.

* Este ensayo fue parte de una investigación auspiciada por la Fundación Friedrich Ebert.

1. "INTEGRACION PASIVA" EN LA ECONOMIA MUNDIAL

1.1 *Exportación de materias primas*

¿Por qué razón América Latina no ha sacado más conclusiones del reconocimiento temprano de que el descuido de las exportaciones industriales redundaría en un "déficit comercial", obstaculizador del desarrollo? La región no se adecuó suficientemente al cambio estructural del comercio mundial con referencia a la importancia creciente de los productos manufacturados. Por consiguiente, en las tres décadas pasadas su participación en las exportaciones mundiales fue decreciendo más marcadamente que aquélla de las restantes regiones en desarrollo. Las exportaciones latinoamericanas aún se integran en un 80% de productos primarios.

En el supuesto de que la región respondiera ante la crisis del endeudamiento con una orientación unilateral al mercado interno, se confrontaría nuevamente con el problema de jugar todo su potencial de materias primas en el mercado mundial. No obstante, su capacidad de negociación para obtener mayores precios por sus materias primas resulta limitado. En el mejor de los casos puede fortalecerla en contados productos mediante la cooperación con otros países productores, incluyendo la formación de carteles (CIPEC, OPEC), a fin de estabilizar los precios. Empero, fracasó también el intento colectivo de los países en vías de desarrollo por imponer mejores precios para sus materias primas en el marco de un Nuevo Orden Económico Mundial.

Debido a tres factores, los beneficios netos derivados de las exportaciones de materias primas no serán suficientes en el futuro ni siquiera para financiar las importaciones imprescindibles.

- La evolución de los beneficios de las exportaciones se verá restringida por los cambios estructurales en los mercados mundiales de materias primas. En los países de la OCDE, dichas transformaciones se reflejan en procesos de ahorro y sustitución crecientes de materias primas (cobre, amianto, azúcar, soja), así como en la penetración en sucesivas ramas de la producción de "nuevas tecnologías", caracterizadas por el ahorro de materiales y energía. El proteccionismo de los países industrializados impide a los países en vía de desarrollo la compensación que resultaría de una elaboración ulterior de sus productos primarios.
- Es posible una expansión de las "exportaciones agropecuarias no tradicionales", hasta el momento descuidadas; sin embargo, no alcanzarán para elevar de modo sustancial el total de las exportaciones

en ningún país. Por un lado, para algunos productos se revelan tendencias hacia una fuerte competencia de imitación originada en proyectos paralelos; esto se expresa, rápidamente, en precios descendentes. Por el otro lado, existen con frecuencia competidores poderosos con ventajas de escala y en los costos de transporte —por ejemplo, el Brasil— a los cuales les corresponde la mayor parte de las exportaciones respectivas.

- El proteccionismo agrario, las exportaciones agropecuarias subvencionadas y la ayuda alimentaria de los Estados Unidos y la Comunidad Europea trastornan el comercio agrícola mundial. Las repercusiones negativas para los países en vías de desarrollo son evidentes: Se restringen las posibilidades de especialización para las exportaciones agrarias. Sólo es factible la especialización en algunos productos que requieren una gran superficie pero poca mano de obra, por ejemplo, forrajes. En el caso de que estas posibilidades sean aprovechadas, resultarían efectos desfavorables para la ya crítica situación de ocupación existente. Además, aumentan las importaciones de alimentos puesto que alrededor del 25% de la superficie agrícola útil de los países en vías de desarrollo se usa en la producción de aquellos bienes exportables, eliminándose así, a menudo, a los pequeños agricultores que producen para el mercado interno.

1.2 *Exportación de bienes industriales*

Como consecuencia de los problemas existentes en la exportación de materias primas, en América Latina se ha vuelto necesario, desde hace tiempo, encarar una mayor actividad exportadora de bienes industriales. Aún los países que cuentan con una estructura industrial relativamente diversificada como México y la Argentina, fueron superados por los “newcomer” en la exportación de manufacturas. Sólo el Brasil muestra tasas de crecimiento elevadas desde mediados de los años setenta. Por cierto, la demanda deprimida y el proteccionismo de los países de la OCDE repercuten desfavorablemente sobre un grupo cada vez mayor de productos latinoamericanos de exportación; sin embargo, el “pesimismo exportador” difundido en la región, apenas se justifica a la luz de la evolución registrada por las importaciones en los países de la OCDE.

Entre 1973-84, la participación de los países en vías de desarrollo en el conjunto de las importaciones de manufacturas efectuadas por la OCDE se incrementó del 10.1 al 14.5%. Responsables de ello fueron particularmente las importaciones de los Estados Unidos. Entre 1981-84, la participación de los bienes industriales comercializados en los mercados de la OCDE en el total de las exportaciones realizadas por los países en vías de desarrollo, creció del 11.6 al 19.5%. Los factores determinantes en dicha evolución

fueron: la caída del precio del petróleo, la evolución igualmente desfavorable en los precios de otras materias primas y el incremento de las exportaciones de bienes industriales por parte de los países en vías de desarrollo.

Entre 1980-84, se redujo de 190,000 a 113,000 millones de dólares el tradicional superávit de la OCDE en el comercio de productos industriales con los países en vías de desarrollo. A ello contribuyó, especialmente, el pequeño grupo de países en vías de desarrollo con una elevada exportación de manufacturas. La participación de los siete países más importantes dentro de este grupo en el total de las exportaciones industriales provenientes de los países en vías de desarrollo se incrementó del 69.6 al 74.9%, durante el período 1979-84. El déficit crónico de los países de la OCDE, en particular de los EEUU, con los países del Sudeste Asiático líderes en exportación, se elevó sensiblemente; el superávit comercial de manufacturas con el Brasil pasó a ser deficitario².

La debilidad exportadora de América Latina tiene, principalmente, causas internas:

- La producción agraria e industrial no ha sido desarrollada sobre la base de una competencia tecnológica nacional, sino a través de la importación de tecnología. Desde hace más de cien años, países como la Argentina financian mediante la exportación de materias primas la importación de la última generación tecnológica correspondiente de los países industrializados. Aunque los teóricos, por ejemplo de la CEPAL, habían enfatizado en los años cincuenta la importancia del “progreso tecnológico”, éste fue abandonado a las “fuerzas del mercado”. Sólo el Brasil impulsa con firmeza, desde mediados de la década del setenta, la conformación de una capacidad tecnológica nacional. Otros países (México, la Argentina) le han concedido una relevancia estratégica a los instrumentos y políticas tecnológicas desde el inicio de la crisis en los años ochenta.
- Hasta ahora, la mayoría de los países latinoamericanos han carecido de un compromiso claro y sostenido con referencia a la exportación de bienes industriales. Durante la fase de precios ascendentes de las materias primas —por ejemplo, el café en Colombia— se retrasa tanto la devaluación de la moneda nacional que se reduce la competitividad de la industria, perdiéndose así posiciones en los mercados externos, conquistadas con gran esfuerzo. Por el contrario, si se fija un tipo de cambio realista y un programa de fomento a la exportación, se obtienen ingresos adicionales de divisas.

2. *OECD, Change and Continuity in OECD Trade in Manufactures with Developing Countries*, in: the *OECD observer*, No. 139, Marzo 1986, pp. 3-9.

1.3 *Estilo de desarrollo intensivo en importaciones*

En vista de los insuficientes esfuerzos exportadores, el estilo de desarrollo "intensivo en importaciones"³ resultaba altamente riesgoso para la región. Al alcanzar su punto máximo (1980) cerca del 15% de las importaciones eran irrelevantes según las prioridades de una estrategia de industrialización y, por lo menos, otro 20% sustituible a través del comercio intra-regional⁴. En este aspecto, pueden reconocerse claramente tres causas:

- 1) La demanda interna le permitió sólo al Brasil alcanzar un crecimiento elevado y sostenido, pese a la persistencia de estructuras agrarias tradicionales (1950-78: 7.2%, América Latina: 5.4%). A través del compromiso masivo de consorcios extranjeros, se superó el mero ensamblaje de bienes de consumo, incluso de tan complejos como automóviles; también, poderosas empresas estatales contribuyeron a la conformación de un aparato productivo ampliamente integrado. Este se encuentra cada vez más en condiciones de presentarse en el mercado mundial con saldos exportables. En los países restantes, la "industrialización por sustitución de importaciones" trajo aparejada elevadas importaciones de productos intermedios y bienes de capital que, desde el punto de vista económico, acaso podrían ser sustituidas parcialmente. Además, la reducida competencia tecnológica nacional ha provocado elevados costos de divisas por la importación de tecnología.
- 2) ¿Por qué motivo, pese a la larga etapa de sustitución, no se llevó a cabo una mayor reducción de las importaciones, al menos de las de bienes de consumo? Teniendo en cuenta que los "desequilibrios estructurales" de larga data no sólo no han sido superados, sino que incluso fueron agudizados por las características de su modelo de crecimiento, América Latina revela la concentración más elevada de todas las regiones del mundo en cuanto al patrimonio y los ingresos. La adopción del patrón de consumo de post-guerra proveniente de los países de la OCDE, en particular de los Estados Unidos, condujo a la fase inicial del proceso de industrialización a

3. *Sunkel, Osvaldo*, Past, Present and Future of the International Economic Crisis, en: CEPAL Review, No. 22, Santiago de Chile, Abril 1984, pp. 81-105, p. 104.

4. Las importaciones latinoamericanas a precios corrientes, en miles de millones de US\$ FOB: 1980 90,5; 1982 78,3; 1985 57,6 (*CEPTAL*); la importación de bienes de consumo alcanzó en 1980 los 13,3 mil millones de US\$. Una parte de los bienes de capital para el transporte (8,8 mil millones de US\$) y combustibles (16,2 mil millones de US\$) eran sustituible a través del comercio intraregional. El conjunto de estas importaciones constituyeron con 38,3 mil millones de US\$ el 41,2% del total de las importaciones (*CEPAL*); esta participación apenas se reduce sin considerar las importaciones intra-regionales.

su deformación, orientándolo a bienes de consumo durables (en lugar de bienes de capital). Con la "apertura hacia afuera" en los años setenta, la importación de artículos de consumo occidentales se amplió velozmente.

- 3) La región no reaccionó ante los cambios en las condiciones económicas mundiales de los años setenta con una estrategia cautelosa de ajuste, tal como ocurriría en los estados de la OCDE y en los países en vías de desarrollo del Sudeste Asiático. Por el contrario, se intensificó la estrategia tradicional de "growth-cum-debt"; el "financiamiento fácil" proveniente de los bancos privados de los países industrializados no encontraba casi obstáculos. En cambio, se desatendió la expansión del comercio intra-regional, alcanzando en 1980 sólo al 15.4% del total de las exportaciones de la región⁵.

Especialmente, la estrategia de "growth-cum-debt" y los experimentos monetarios ponen de manifiesto hasta qué punto fue "pasiva" la integración al mercado mundial durante la década del setenta:

- La estrategia del "crecimiento con deuda" partía de la base de que la financiación externa permitiría un crecimiento espectacular que aseguraría el reembolso del "dinero barato". De hecho, el ingreso de nuevos recursos —así como los ingresos de las exportaciones petroleras— alentó el surgimiento de nuevas deformaciones, profundizando el endeudamiento externo. Son característicos en los años setenta los proyectos sobredimensionados para la expansión de la infraestructura física así como de las industrias básicas, bélica y nuclear. El ajuste y la reestructuración del sector productivo se descuidaron en favor de un "crecimiento por grandes proyectos" que requerían importaciones e ingresos de capitales elevados. Una asignación incorrecta de los recursos, inversiones improductivas y proyectos de desarrollo poco rentables, además de la contratación de créditos en el exterior para financiar gastos corrientes y de consumo, ponen de manifiesto un "descarrilamiento financiado desde el exterior" del proceso de desarrollo.

5. Las exportaciones intra-regionales participaron en el total de las exportaciones de la región en un: 16.0% 1975; 15.4% 1980; 15.0% 1982 (CEPAL). Desde entonces dicha participación se ha reducido todavía más. Por ejemplo, en 1985 las exportaciones de la ALADI cayeron en otro 16.3% alcanzando sólo el 8% del total de las exportaciones de los países miembros. Las exportaciones correspondientes de los países de la ALALC llegaban todavía en 1982 al 14.5% (ALADI).

- Concepciones y estrategias neoliberales, que dejan de lado el problema del desarrollo, fueron asumidas sin adaptarlas siquiera a las condiciones nacionales. Resultaron particularmente radicales los experimentos monetaristas en los países cuya “industrialización por sustitución de importaciones” se había agotado desde hace tiempo, sin que sus sostenedores la hubieran superado. Bajo las dictaduras militares, la política económica de esos países se orientó según el concepto de “equilibrio económico” resultante del libre juego de las fuerzas del mercado, sin tomar en consideración la composición sectorial de la economía y la capacidad de ajuste de las empresas. Mediante la abrupta liberalización de las importaciones, se destruyeron también industrias potencialmente viables, sin que este “proceso de saneamiento” pudiera arrojar como consecuencia un incremento de las exportaciones de manufacturas. El endeudamiento externo no se justificaba, en modo alguno, por las inversiones productivas⁶.

1.4 *Inversiones directas extranjeras*

En el Sudeste Asiático, las inversiones directas extranjeras y la producción por encargo sirvieron a un proceso de aprendizaje, a través del cual fueron creciendo “la producción y la exportación autónomas”. En América Latina, por el contrario, las empresas multinacionales dominan desde los años cincuenta las ramas dinámicas respectivas contribuyendo, sin embargo, en escasa medida a la ampliación de las exportaciones de bienes industriales. Este se debe a políticas nacionales contraproducentes y a los intereses particulares de las multinacionales derivados de sus estrategias a nivel mundial.

¿Por qué los países de América Latina tuvieron tan poco éxito en la integración de las inversiones directas extranjeras a una estrategia nacional, utilizándolas para el proceso de aprendizaje de las empresas nacionales? La causa más importante residió, con seguridad, en que apenas se persiguió una estrategia orientada a un desarrollo industrial *autónomo*, pese al objetivo de sustituir importaciones. A esto cabe agregar la mencionada debilidad de la base tecnológica nacional. Además, las estrategias neoliberales de “apertura hacia afuera” no constituyeron estímulo alguno para las inversiones directas en el sector productivo.

En particular, las empresas de la República Federal de Alemania y del Japón se han ido concentrando en los pocos centros de aglomeración

6. Véase Kürzinger, Edith, Argentinien, De-Industrialisierung und Ansätze zu ihrer Liberalisierung (Desindustrialización en la Argentina. Políticas para salir del retroceso económico), IAD, Vol. 83, Berlín 1985; Esser, Klaus, et al., Monetarismo en Uruguay. Efectos sobre el sector industrial, IAD, Berlín 1983.

industrial para proveer, desde allí, a los mercados nacionales interesantes y al resto de la región. Sólo en el Brasil, las empresas extranjeras incrementaron su competitividad internacional a fin de contrarrestar la crisis de los años ochenta. Más de la mitad de las exportaciones de manufacturas de ese país se originan en las inversiones directas extranjeras; una parte significativa de las mismas lo constituye el comercio intra-multi. En lo que se refiere al Brasil, son previsible para el futuro elevadas inversiones directas. *En este caso* coadyuvan a financiar el déficit de cuenta corriente.

En otros países, tales como Chile o Costa Rica, la apertura de los mercados y la creación de condiciones favorables para la radicación de inversiones extranjeras como las recomendadas por los estados de la OCDE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, no alcanzan a influenciar las decisiones estratégicas de las multinacionales. Dejando de lado las firmas suministradoras en los grandes países en vías de desarrollo, las empresas medianas y pequeñas de los países de la OCDE se comprometen sólo cuando a los elevados incentivos nacionales se les agregan mejores condiciones de acceso a los mercados en los países industrializados (Convenio Lomé, CBI). Incluso en este caso, demuestran, frecuentemente, sólo interés en "efectos de arrastre"⁷.

1.5 *Incorporación al sistema financiero internacional*

La integración de América Latina en el sistema financiero internacional también se llevó a cabo, en gran parte, de forma "pasiva". Sobre todo, durante los años sesenta creció la financiación pública del desarrollo con fondos provenientes de los países de la OCDE; en los setenta, se le sumaron los créditos de los bancos privados. ¿Por qué los gobiernos latinoamericanos no limitaron las inversiones brutas al nivel del ahorro nacional? ¿Por qué partieron del supuesto de un "déficit estructural de capital", pese a que la tasa de ahorro de la región muestra un nivel elevado, en el largo plazo y en comparación con términos internacionales? ¿Por qué, dadas las experiencias negativas anteriores con una elevada deuda externa no usaron, en primer término, los ingresos de exportación y de capitales para reforzar la capacidad exportadora?

La escasez de recursos naturales no es ninguna traba decisiva para el desarrollo, así como la disponibilidad de capital tampoco un factor suficiente. Si un proceso de desarrollo puede ponerse en marcha por fuerza propia, la formación de capital nacional relativamente elevada puede com-

7. Véase respecto del fracaso del concepto de las "zonas libres" en América Central: *Esser, Klaus, Zentralamerika — USA, EG und Bundesrepublik Deutschland* (América Central, EE.UU. Comunidad Europea y República Federal de Alemania), IAD, Berlín 1987, p. 102.

plementarse por medio del flujo de capital extranjero, en la medida en que la fase de ampliación masiva de la industria básica y de bienes de capital lo haga necesario. Empero, más importante que este aspecto resulta la afluencia de know-how y el uso del capital interno y externo.

Por cierto, en lo que concierne al empleo del capital externo durante los años setenta, existieron diferencias esenciales entre los países latinoamericanos; de todas maneras, dos factores repercutieron, constantemente, en forma negativa: sólo en casos contados, los gobiernos rechazaron las recomendaciones provenientes de intereses creados en torno de una supuesta "escasez objetiva de capital" y los dudosos pronósticos de demanda, por ejemplo, en el sector energético. Por lo demás, las élites relativamente ricas y con poca propensión al compromiso empresarial de largo plazo financiaron sus negocios de especulación e importación de bienes de consumo con capital extranjero y reaccionaron ante la política de altas tasas de interés en los Estados Unidos con una elevada fuga de capitales⁸.

La causa más importante del endeudamiento externo reside en que una parte demasiado pequeña del ahorro interno se canalizó hacia un empleo productivo inmediato, incluyendo la ampliación de la capacidad exportadora. Siendo este hecho conocido por los bancos privados extranjeros, deberían haber partido del supuesto de que los ahorros externos tendrían un uso semejante a aquél de los internos. Pero, como tenían interés en el reciclaje de los petrodólares —factor conocido también por los gobiernos de América Latina— desistieron, con frecuencia, de los criterios normales en el financiamiento de inversiones.

1.6 *Reducción del potencial de negociación internacional*

En los años setenta, parecía posible modificar las posiciones de poder y negociación internacionales mediante la formación de carteles y del "diálogo Norte-Sur". En los años ochenta, se ha reducido el potencial de negociación del Sur. Los Estados Unidos pasaron de su habitual estrategia de poder político y económico a una "política de fuerza". Los países de la OCDE imponen sus intereses más claramente que nunca desde la Segunda Guerra

8. Respecto de la utilización del capital, véase: *Wionczek, Miguel S.*, *Industrialization, Foreign Capital and Technology Transfer: The Mexican Experience 1930 — 85*, en: *Development and Change*, Vol. 17, 1986, pp. 283-302, p. 300 ("The ... key lies not so much in the level of domestic savings ... but in their investment uses ... one really wonders about the magnitude of the wastage taking place in the process of allocating savings (whether domestic or brought in from outside) to productive investment.") La fuga de capitales alcanzó entre 1976-85 para México la suma de 53 mil millones de US\$, para Venezuela 30 mil millones, para la Argentina 26, el Brasil 10, Ecuador 5 mil millones (Servicio Informativo del Instituto Alemán de Economía, Año 12, No. 26, 1986, p. 7).

Mundial, manipulando el comercio agropecuario mundial en su favor. Su proteccionismo afecta también a la producción eficiente y a precios favorables de los países en vías de desarrollo, cuyas ventajas de localización se ven, al mismo tiempo, amenazadas por las “nuevas tecnologías”.

Desde 1983, América Latina efectúa una cuantiosa transferencia neta de recursos hacia el exterior. Los estados acreedores aún no se han visto obligados a realizar un mayor esfuerzo tendente a disminuir el problema de la deuda externa. Sólo en el marco de las renegociaciones de la deuda externa fluyen medios financieros adicionales. Estas negociaciones representan un instrumento de dominación en tanto se vinculan a los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Dichos programas apoyaron durante algunos años la transferencia de recursos hacia los países industrializados, impidiendo el crecimiento económico que hubiera brindado una base segura a los servicios de la deuda externa. Sólo pocos países, particularmente el Brasil, pudieron superar —al menos durante algunos años— la fase de ajuste a través de un crecimiento basado en sus propias fuerzas. Empero, en toda la región crece la resistencia política contra dicha transferencia.

Especialmente, en los países con poca capacidad de reacción, los acreedores utilizan la crisis para imponer conceptos neoliberales. Por ejemplo, los estados de América Central son obligados a asumir programas de ajuste y estrategias de “export-led growth”, a las cuales se sustraen de todos modos parcialmente por medio de la táctica del “obedezco, pero no cumplo” largamente practicada. Se descuidan reformas profundas como a las que U.S.A. instaba en el Sudeste Asiático después de la Segunda Guerra Mundial. Los empresarios de la fase de la “industrialización por sustitución de importaciones” y de la integración regional se disgregan; los inversores directos extranjeros están poco dispuestos a asumir grandes compromisos. Debido a que la concentración en las “exportaciones no tradicionales” no alcanzará de ningún modo a reactivar el proceso de crecimiento, estos países *quedarán* mucho más que hasta aquí como ejemplos de “economías exportadoras sin éxito”. Sus gobiernos son elegidos ahora democráticamente debido a la presión que ejercen los Estados Unidos; simultáneamente, en el marco de las medidas de ajuste, se sumerge en la pobreza a las capas medias, principales apoyaturas de la democracia. El endeudamiento externo de estos países aumenta de modo incontenible, no en último término a causa del programa de ayuda masiva de los Estados Unidos para América Central (exceptuando a Nicaragua)⁹.

También en los países restantes, los elementos desfavorables de la estructura interna son agudizados de modo tal por las influencias externas negativas (bajos precios para las materias primas, demanda deprimida tam-

9. Esser, Klaus, Zentralamerika ..., p. 102.

bién para los bienes industriales típicos de los países en vías de desarrollo, proteccionismo, escasa disposición de los países industriales para condonar la deuda externa, así como nuevos compromisos financiero e inversiones directas) que las reformas estructurales se tornan ineludibles. De no abrirse paso las políticas tendentes a un mejoramiento de la estructura económica y social, resultará un “ajuste hacia abajo”: por ejemplo, el Uruguay experimenta, desde la época de la post-guerra, enfoques de estabilización, que consumen la sustancia de su economía. El derrumbe de México en 1986 se explica, al menos parcialmente, por los límites en el manejo de la crisis desde 1982.

2. MODIFICACION DEL MODELO DE CRECIMIENTO

2.1 *Industrialización a través de la competencia tecnológica nacional y una “integración activa” en la economía mundial: nuevos lineamientos*

En América Latina, se le presta cada vez más atención a la estrategia de desarrollo implementada por el Japón, Corea del Sur y Taiwán. En una fase inicial de reformas profundas, aquellos países eliminaron las trabas para el desarrollo en los sectores agropecuario, de salud y educación. En oposición a ideas tradicionales, se nivelaron los ingresos a fin de generar condiciones favorables para una elevada tasa de ahorro. En una fase de enérgica regulación de la economía, surgieron los requisitos necesarios para el juego de las “fuerzas autoregulatoras del mercado”. La dinámica del proceso de industrialización se mantuvo por medio de la “innovación imitativa”¹⁰ debido a la estrecha cooperación entre estado, economía y ciencia. Los “imitadores tempranos” transformaron, rápidamente, los conocimientos técnicos en productos de exportación maduros para el mercado, ajustándolos al mismo tiempo a las necesidades de diferentes grupos de países.

La estrategia del Sudeste Asiático no puede copiarse, sencillamente, aunque posee elementos imitables ante los cuales la concepción neoliberal se demuestra como de corto alcance, tales como:

- El continuo mejoramiento estructural: una economía de mercado, cuyo funcionamiento se asiente sobre la actual distribución de oportunidades, propiedad e ingresos en América Latina, puede llevar, a lo sumo, a una estructura relativamente coherente si se cuenta con una demanda potencial de la magnitud existente en el Brasil. También en el marco

10. *Minx, Eckard, Von der Liberalisierungs — zur Wettbewerbspolitik* (De la Liberalización a la política de competencia), Berlín, New York 1980, p. 162 ss.

interno de ese país, sin embargo, se agrava la "heterogeneidad estructural" en y entre los sectores.

- La capacidad transformadora: es relativamente reducida en el caso de un crecimiento extensivo basado en la utilización de capital y fuerza de trabajo adicionales. Un crecimiento impulsado por la productividad con orientación hacia una "industrialización intensiva" exige una ampliación de las "man-made comparative-advantages" a través de una política tecnológica y educativa, de las "capacidades de investigación y desarrollo" del estado y de la economía privada, así como de empresas internacionalmente competitivas tales como los conglomerados del Sudeste Asiático, constituidos por consorcios comerciales, bancos y establecimientos industriales.
- La "inserción activa" en el mercado mundial: en especial, la competitividad en el mercado interno¹¹ y la concentración en bienes maduros modernos del ciclo de producto ("product cycle")¹², sobre todo electrónicos, mejoran la capacidad exportadora. Un centro autónomo de política económica determinará el nivel respectivo de incorporación en la economía mundial.

2.2 *Mejoramiento progresivo de las estructuras*

Tras una fase durante la cual se abandonaron las reformas estructurales, éstas se han tornado imprescindibles en América Latina a fin de mejorar las condiciones de crecimiento, mediante la homogeneización de las estructuras. Sólo a través de un cambio estructural puede combatirse la pobreza que, durante la crisis, ha alcanzado proporciones desconocidas hasta ahora. Los elementos más importantes son las reformas agraria y educativa, y la creación de contrapesos frente al centralismo hasta aquí imperante.

- 1) En muchos países, las reformas agrarias continúan siendo el instrumento decisivo para reducir los desequilibrios estructurales que traban el desarrollo y movilizar el potencial endógeno. Desde el punto de vista de
11. *Weiss, John*, Japan's Post-War Protection Policy: Some Implications for Less Developed Countries, en: *The Journal of Development Studies*, Vol. 22, No. 2, Enero 1986, pp. 385-406 ("What the Japanese example illustrates in that internal competition, if it can be induced, can do the same as trade liberalisation —in terms of inducing productivity growth and quality improvements— and without the risk of a substantial loss of market share to imports, or a mounting balance of trade deficit.")
 12. Los productos de exportación más importantes de los países semiindustrializados del Sudeste Asiático no se basan en el aprovechamiento de "ventajas tradicionales"! Véase p. ej.: *Hillebrand, Wolfgang, et al.*, *Industrial Restructuring in Singapore — Technical Decision-Making and International Cooperation in the Electronics Industry*, IAD, Berlín 1981.

la política económica, social y de poder, les corresponde una particular importancia: son indispensables ya que permitirían canalizar hacia el desarrollo las ganancias y los beneficios devengados de las exportaciones. Sólo la superación de los latifundios *puede* integrar una parte mayor de la fuerza de trabajo al sector productivo. Sobre todo al cambiar la estructura de propiedad agraria, se quebrantaría el poder de las élites sin ambiciones de desarrollo. La ruptura con la actual estructura de propiedad agraria le concedería a “las nuevas élites” un chance para extender la actividad económica en el mercado interno y reforzar el sector exportador, siempre que se complemente con reformas sociales, organizativas y tecnológicas.

- 2) La disfuncionalidad del “capital humano” es otra de las trabas importantes para el desarrollo. En el sector educativo, son necesarias reformas e inversiones para mejorar amplia y efectivamente las condiciones del desarrollo, para el fortalecimiento de la capacidad de ayuda propia y de la disposición a asumir riesgos empresariales, así como para incrementar la productividad. Se trata, sobre todo, de una educación básica y una formación e investigación a nivel universitario con fuerte orientación hacia la práctica. Las universidades podrían convertirse en núcleos de desarrollo social y tecnológico.
- 3) También los países en vías de desarrollo necesitan un sistema de “checks and balances”. Se requieren sobre todo, mecanismos de control y de corrección para combatir los desequilibrios que traban el desarrollo generados por el mercado y el estado. Las estrategias neoliberales que renuncian a contrarrestar las tendencias hacia la concentración y centralización son concepciones de corto alcance. Algunos ejemplos:
 - Las organizaciones intermediarias (partidos políticos, confederaciones empresariales, sindicatos y cooperativas) promueven el desarrollo de estructuras democráticas, posibilitando la corrección de desequilibrios económicos y sociales.
 - América Latina seguirá desarrollándose, principalmente, en torno de los centros de aglomeración urbana; la mayor parte de la población ya vive en grandes ciudades. Por ello, es aún más importante delegarles a las comunas y regiones mayores competencias en materia política y financiera. Esto permitiría descongestionar los centros económicos con efectos adversos de aglomeración, aprovechando el potencial de desarrollo desatendido en el interior.
 - Si se abandonan la concentración unilateral en grandes proyectos que exigen elevadas importaciones y financiamiento externo, sería posible alcanzar el abastecimiento energético de forma descentralizada, basándose en recursos propios. Esta medida fortalecería a los

municipios y estimularía a la pequeña y mediana industria nacional, provocando efectos positivos sobre el empleo.

- El neoliberalismo presupone mercados en funcionamiento también allí donde, ante todo, habría que desmantelar los oligopolios, introduciendo controles que regulen por lo menos la competencia en el mercado interno. En el Cono Sur, el monetarismo reforzó las tendencias oligopólicas y monopólicas, superponiéndose a las estructuras existentes.
- El objetivo de controlar el volumen de dinero no ha sido alcanzado a lo sumo sino allí donde éste configuraba un mecanismo más entre otros —como en la República Federal de Alemania— y donde existe un Banco Central autónomo con elementos federales.

2.3 Política empresarial y tecnológica

El nuevo impulso resultante de la innovación tecnológica, que se extiende a un número cada vez mayor de ramas productivas, representa un desafío tanto para los países industrializados como para los en vías de desarrollo. Las consecuencias del proceso de automatización que ya han tenido lugar resultarán menos importantes que los efectos de las nuevas tecnologías de información y comunicación que están poniéndose de manifiesto en los estudios de “technology assessment” a nivel sectorial¹³. Como consecuencia de las reestructuraciones tecnológicas y de la incesante diferenciación de los productos que la misma facilita, crece todavía más el nivel de autarquía de los países de la OCDE. La competencia tecnológica entre los estados de la OCDE exige un “pensamiento y una acción en el contexto de la política industrial”¹⁴. Esta competencia arroja como resultado procesos de fusión y un “tiempo fundacional” a nivel de las empresas.

13. Por ej. *Ernst, Dieter*, Automatización en los países industrializados y división internacional del trabajo entre los países en vías de desarrollo y los industrializados. El caso de la industria electrónica americana, 1985; *Hoffman, Kurt*, Managing Technological Change: The Impact and Policy Implications of Microelectronics, University of Sussex, Oct. 1984; *Chuđnovsky, Daniel*, La difusión de tecnologías de punta en la Argentina: el caso de las máquinas herramientas con control numérico, el CAD/CAM y los robots, en: Desarrollo Económico, Buenos Aires, Vol. 24, No. 96, Enero-Marzo 1985, pp. 483-515; *Esser, Klaus*, Wird durch Mikroelektronik die internationale Arbeitsteilung so nachhaltig verandert, daß der “relative Vorteil” der Entwicklungslander hinfällig wird? ¿(La microelectrónica modificará tan eficazmente la división internacional del trabajo que caducará la “ventaja relativa” de los países en vías de desarrollo?), en: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft, Politik und die Macht der Technik, 16. Congreso Científico de DVPW, 7. — 10.10.1985 en la Universidad de Bochum, Opladen 1986, pp. 183-198.
14. *Reuter, Edzard*, Die Chancen Europas im Wettbewerb der Staaten und Regionen (Preservar las posibilidades de Europa frente a la competencia de estados y regiones), en: Handelsblatt, No. 66, 7.4.1986, p. 24.

En América Latina, los esfuerzos emprendidos por el estado con respecto a la competencia tecnológica nacional y la exportación industrial han sido, hasta ahora, claramente inferiores a los de la mayoría de los países industrializados. Asimismo, los puntos de partida resultan a menudo insuficientes, ya que las industrias dinámicas se hallan en manos de consorcios extranjeros y casi todas las empresas nacionales privadas carecen de experiencia tecnológica¹⁵. Precisamente por ello, éstas no están en condiciones de resolver con sus propios esfuerzos las tareas de investigación y desarrollo, sino que dependen de la promoción estatal ... Cabe agregar que, considerando la inestabilidad de las condiciones macroeconómicas, las grandes empresas han asumido las funciones de aprovisionamiento y servicios. La conformación de una estructura empresarial competitiva exige programas de promoción específicas para intensificar las relaciones entre las firmas grandes y de menor tamaño. En cambio, el fomento a la pequeña y mediana industria, practicado hasta el momento, aparece como superfluo en muchos casos.

Hasta ahora existe únicamente en el Brasil una política tecnológica compleja pero flexible que complementa las políticas de las empresas. No obstante, resulta tanto más importante cuanto que aún no son demasiado evidentes los nuevos términos de la división internacional del trabajo. Los países de la OCDE mejoran la competitividad en los productos industriales relativamente trabajo-intensivos y en los productos tecnológicamente maduros de complejidad media. No pocas veces, la amplia difusión de las innovaciones respectivas se estimula a través de un "proteccionismo de ajuste"¹⁶ y, desde el comienzo de la crisis también por la reducción de los salarios reales. El "comercio de conocimientos" se incrementa más velozmente que el "comercio de bienes".

Decrece la flexibilidad de los países industrializados frente las importaciones de los países en vías de desarrollo debido a que los procesos que ahorran trabajo disminuyen la participación de los costos salariales en los de producción, en especial, en las ramas con un crecimiento inferior al promedio. Además, el número de los componentes, sobre todo de la industria electrónica, disminuye rápidamente y los restantes tienden a ser ensamblados, cada vez más, por máquinas automáticas de control

15. CEPAL, Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina, en: Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe No. 1, Santiago de Chile, Sept. 1985, pp.43-53, p. 50.
16. Véase *Wiemann, Jürgen*, Selektiver Protektionismus und aktive Strukturanpassung. Handels— und industriepolitische Reaktion Europas auf die zunehmende Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungslander — dargestellt am Beispiel der Textilpolitik der EG (Proteccionismo selectivo y ajuste estructural activo. Reacción de la política industrial y comercial europea frente a la creciente competitividad de los países en vías de desarrollo: El ejemplo de la política textil de la Comunidad Europea), IAD, Vol. 74, Berlín 1983.

computarizado. Incluso en la industria de la confección, la tendencia al desplazamiento de la producción inducida por los costos, se mantendría a lo sumo hasta fines de los años ochenta.

América Latina no puede incorporarse a la carrera entablada entre las empresas más poderosas por el liderazgo en el ámbito de los chips de 4 Megabit de memoria, *aunque* aquí se trata de la microelectrónica en general antes que de un "chip" determinado y su aplicación más o menos amplia. Si la región desea conseguir aunque sea una participación modesta en el mercado mundial de esta rama, que para el 2000 será tan grande como la actual industria automotriz en su conjunto, algunos países deberían actuar como "imitadores rápidos". Se trata de crear un "ambiente tecnológico-industrial" y de formular programas de recuperación selectiva como en el Brasil. Las nuevas industrias no pueden prescindir de una densa "red tecnológica", incluyendo una estructura intensiva en información y comunicación para las actividades de abastecimiento, servicios y comercialización.

La política tecnológica deberá integrar, con frecuencia, elementos aparentemente contradictorios entre sí. Esto es válido, por ejemplo, para

- el establecimiento de puntos claves en el caso de tecnologías seleccionadas y, simultáneamente, una difusión amplia de tecnologías, así como para
- la concentración de las empresas extranjeras en la "high volume, standardised product route"¹⁷ con el objetivo de abastecer el mercado interno a costos favorables, de exportar e, igualmente, difundir rápidamente en todos los sectores las innovaciones basadas en la microelectrónica, sobre todo, por medio de las firmas nacionales medianas.

La cuestión de la especialización concreta, en cada caso, sólo puede ser respondida a nivel empresarial. No obstante, esto no excluye que, en los países de la OCDE, el estado indique campos de especialización posibles, que promueva a las empresas nacionales, particularmente mediante la política tecnológica y la producción de armamentos, que impulse la orientación hacia la racionalización y la exportación, y estimule la "acción concertada" entre firmas y sindicatos. Es decisiva la hábil combinación entre incentivos, fomento y presión. En algunos países de América Latina, en cambio, las empresas han gozado durante largo tiempo de subvenciones sin condicionamiento, en parte incluso sin que se hayan evaluado sus efectos.

17. Maxwell, P., Specialization Decisions in Electronic Production-Lessons from the Experience of Two Argentine Firms, en: Jacobsson, S. / Sigurdson, J. (Ed.), *Technological Trends and Challenges in Electronics, Dominance of the Industrialized World and Responses in the Third World*, Lund 1983, pp. 227-247, p. 243.

También aquellos países que puedan poner en marcha un proceso de industrialización, requieren un mínimo nivel de capacidad tecnológica propia. De lo contrario, serán inundados por la microelectrónica, como por ejemplo América Central, a través de importaciones y contrabando, financiación mixta y "commodity aid", sin poderlas usar efectivamente. En este caso, las "nuevas tecnologías" fortalecerían los desequilibrios, que resultan de la persistencia de estructuras tradicionales.

2.4 Neoestructuralismo pragmático

La intervención y regulación del estado no garantizan *por sí solas* evolución dinámica alguna. Tampoco en América Latina faltan ejemplos de fracaso de la gestión estatal. Eso se expresa, claramente, en la autoconcesión de privilegios por parte de la burocracia, en la mentalidad proclive a abusar de las subvenciones en el sector económico estatal, el intervencionismo múltiple pero, con frecuencia, irrelevante desde el punto de vista estratégico, la distorsión en los precios mediante privilegios, y la concepción de la clase media, empeñada muchas veces, en la expansión del sector público para su propio sostenimiento.

No obstante, la cuestión no reside en *si* el estado debería ser un agente decisivo en el proceso de industrialización, sino en qué medida *debe* comportarse activamente a fin de poner en marcha y sostener tal proceso. A través de la "desestatización" y "export-led-growth" no se ha alcanzado ni siquiera un crecimiento modesto en América Latina. En la región crece el convencimiento de que el potencial de reacción ante la crisis y la modificación del modelo de crecimiento dependen, esencialmente, de un estado activo y eficiente: "The mood in the region is not in favor of development strategies that preclude a state role, but leans rather toward reconstruction of an effective developmental state"¹⁸.

Las condiciones para que un proceso de industrialización tenga éxito son conocidas desde hace tiempo: una élite pro-industrial logra imponerse, conformándose en "clase estatal" que opera de modo relativamente independiente. La misma tiende a la "concentración de las fuerzas", crea condiciones generales propicias para la introducción de procesos industriales y hace factible la aplicación de una estrategia con prioridades claras aunque cambiantes en el curso del desarrollo. La dinámica de ese complejo proceso, que exige consideraciones de índole social y política así como de carácter técnico-económico, depende esencialmente del modelo de la élite, la cual debe resistir la tentación de "autoprivilegiamiento" así como de la capacidad de control, gestión y reforma del estado para la transformación social y tecnológica.

18. Fishlow, Albert, *The State ...*, p. 145.

A fin de asegurar la dinámica del proceso de industrialización habría que resolver, precisamente, la dicotomía tradicional entre “disociación vs. asociación”, “sustitución de importaciones vs. diversificación de las exportaciones”, “estructuralismo vs. liberalismo”, “integración regional vs. integración en el mercado mundial”, mediante una estrategia inteligente de “tanto lo uno como lo otro”: Las estrategias de desarrollo efectivas son, necesariamente, complejas y flexibles y combinan incluso objetivos contradictorios. Por ejemplo, deberán integrar elementos para expandir la demanda interna y sustituir, selectivamente, las importaciones apoyando así el aumento de la competitividad en el mercado mundial, así como incluir programas para elevar y diversificar la exportación, con regulación estricta de la importación de bienes y del flujo de capital extranjero.

Como en el caso de la política tecnológica, la política económica debe superar también contradicciones aparentes: se requiere una gestión eficiente del “estado empresario” que, *en lo posible*, no cuestione las decisiones de inversión de las empresas. Por cierto, en el caso del Brasil la propensión a la inversión privada y al crecimiento de las exportaciones resultarían inferiores si no se contara con una elevada promoción de las mismas; pero el estado deberá insistir en el esfuerzo por reducir las *todo lo posible*. Si bien, los países en vías de desarrollo necesitan también una política social que corrija los efectos adversos del crecimiento económico, esta política deberá dirigirse, *principalmente*, a mejorar las condiciones sociales para el proceso de desarrollo y a disminuir la “pobreza crítica” mediante programas directos en el ámbito de ocupación, alfabetización, comidas escolares y salud.

El neoestructuralismo le concede una mayor relevancia al nivel macropolítico que el estructuralismo tradicional, pero lo complementa con políticas en materia agraria, industrial, tecnológica, energética, regional, ecológica y social. Dichas políticas cumplen importantes funciones en los estados de la OCDE: por ejemplo, debido al cambio tecnológico, la política industrial recobra significación luego de haber sido desatendida durante algún tiempo en los países estructuralmente fuertes. La política económica aplicada en los países industrializados diverge, *esencialmente*, de la teoría de política económica que se defiende, con frecuencia, ante los países en vías de desarrollo.

La “economía de mercado” no ha sido considerada como concepción suficiente para el desarrollo, en especial en los países de industrialización rápida como el Japón, la República Federal de Alemania, Corea del Sur o el Brasil. En efecto, los países industrializados protegen su sector agrario y subvencionan las exportaciones agropecuarias y sus industrias en declive. Promueven de modo masivo la incorporación de “nuevas tecnologías”, cubriendo los riesgos de las inversiones directas en el exterior y los negocios de exportación. En países en proceso de industrialización como Corea del Sur, durante las fases de reorganización, el estado pasa por alto, a menudo,

las críticas de los empresarios con los cuales coopera normalmente en el marco de un "participatory planning".

Asimismo, en los países en vías de desarrollo le cabe al estado la tarea de controlar las "variables lentas" que pueden hacer peligrar cualquier estrategia: sobre todo, en los estados pequeños se reduce muy lentamente el crecimiento demográfico. En tanto éste exceda al 1% anual, aumentará la población en condiciones de "pobreza crítica" más rápidamente que la población total. El acelerado crecimiento de las grandes zonas urbanas desde los años treinta, dio origen a centros de aglomeración, cuyos efectos son negativos conforme a criterios económicos, sociales y ecológicos. En una etapa de desarrollo inicial los daños ecológicos pueden resultar incluso superiores a aquéllos sufridos por los países industrializados.

Empero, cabe destacar que el neoestructuralismo que se perfila en América Latina adquiere carácter "pragmático" sólo en la medida en que toma en consideración el neoliberalismo. Sobre todo, el neoliberalismo

- exige que el estado se legitime, obligándolo a revisar profundamente su rol como mecanismo de asignación de recursos. La asignación determinada políticamente debe justificarse más que antes frente a la asignación acorde con principios de mercado, pudiendo comprobarse en la mayoría de los casos que, desde el punto de vista macroeconómico, el precio es el criterio más indicado,
- demanda la conformación de un sistema financiero competente y tasas de interés reales positivas para permitir una mayor movilización de capitales,
- defiende la liberalización de las importaciones para incrementar la eficiencia empresaria: sólo que ésta no debe ejecutarse en forma de "shock" porque debilita la sustancia industrial —como en Chile— sino en un período de transición como lo muestra el ejemplo de Corea del Sur¹⁹. En América Latina el estado carece frecuentemente de autonomía ante la economía privada cuando, por ejemplo, una federación industrial exige el mantenimiento de la protección que le garantice una renta elevada.

19. Hillebrand, Wolfgang, Schwerpunktland Südkorea. Industrialisierungsprozeß und industrielle Kooperation (Sud Corea: país clave. Proceso de industrialización y cooperación industrial), IAD, Berlín 1984, p. 20.

2.5 *Diferenciación, establecimiento de puntos claves e integración regional*

Con la crisis, se ha acelerado el proceso de diferenciación entre los niveles de industrialización que se fueron conformando durante décadas en América Latina. Mientras que la industrialización se desenvuelve con dinamismo todavía por lo menos en el Brasil, se agudiza la situación especialmente de los estados pequeños. También en esta región se hace cada vez más difícil hablar de "países en vías de desarrollo" en general.

En algunos países, especialmente en el Brasil y la Argentina, la crisis ha provocado un desplazamiento de los centros de poder político. Los nuevos gobiernos democráticos intentan reaccionar con fuerzas propias ante los shocks y desafíos de los años ochenta en tanto vinculan entre sí el ajuste y la reestructuración. En estos países se diseña una política económica de corte neoestructuralista que, si bien toma en cuenta algunas interpretaciones estructuralista tradicionales del proceso de desarrollo, y —al mismo tiempo— algunos conceptos neoliberales, ajustándolos a los problemas actuales. En primer plano se encuentran los programas de lucha antiinflacionaria, de reorganización del sector estatal, de desarrollo y puesta en práctica de políticas tecnológicas eficientes, una política social prudente y nuevas formas de cooperación con países en vías de desarrollo e industrializados.

- Pese a la drástica reducción de sus importaciones, el potencial de reacción brasileño alcanza para introducir un proceso de cambios estructurales internos y, además, para incrementar la diversificación ulterior de las exportaciones. La capacidad de gestión estatal, que deberá mejorarse aún más mediante una reforma administrativa, ha sido combinada hábilmente con elementos de economía de mercado. Esto se manifiesta tanto en una política tecnológica flexible como en el plan tendente a agrupar las empresas estatales en un holding, exponiéndolas, al mismo tiempo, más que antes a las fuerzas del mercado.
- En la Argentina, el abrupto cambio económico y político ha abierto por primera vez desde hace décadas una perspectiva de desarrollo interesante. La superación del proceso de creciente subdesarrollo basado, primero, en el modelo populista-distributivo y, luego, en otro radicalmente monetaria durará, por lo menos, lo que resta de los años ochenta. Un pequeño grupo de tecnócratas puso fin a la concentración extenuante de los gastos estatales en las Fuerzas Armadas, el armamento y la industria nuclear así como en los grandes proyectos de infraestructura física. Asimismo, impuso la desregulación requerida desde hace mucho tiempo, en favor de las fuerzas del mercado. Con vistas a la escasa capacidad operativa del estado y de las considerables fuerzas antagónicas, es aún incierto el resultado de este comienzo amenazado por grandes riesgos.

Especialmente, en el caso de los países medianos y pequeños, no es previsible que estén en condiciones de modificar su modelo de crecimiento, orientándolo hacia la industrialización y exportación de manufacturas. En razón de estructuras de poder de carácter endógeno y exógeno, no se esboza tampoco una estrategia que dinamice las actividades agropecuarias y las industrias relacionadas con ese sector. Debido a la debilidad política de las fuerzas sociales que quieren imponer las reformas estructurales en el sector agrario, tiene lugar una concentración de las exportaciones en productos agropecuarios no-tradicionales. Este hecho agrava las repercusiones negativas resultantes de la estructura de propiedad agraria existente, ya que apenas se ha modificado la distribución de las ganancias y la utilización de los ingresos de las exportaciones. En aquellos países que no cuentan con estrategias adecuadas, recrudece la crisis social interna de manera incontenible.

En América Latina, el proceso de diferenciación tiene como consecuencia una nueva configuración de centros de gravedad en materia económica y política. Debido a su nivel de industrialización, el Brasil puede proveer al resto de América Latina con bienes de consumo durables, productos intermedios y bienes de capital. En los pequeños países limítrofes, surgen zonas de "influencia subregional" cuyas economías se especializan de forma complementaria. ¿Se conformarán las relaciones entre los países fuertes y débiles de manera semejante a las existentes entre los países de la OCDE y los en vías de desarrollo o resultarán más favorables para estos últimos, usando nuevas formas de contratación y la cooperación intra-regional?

La restricción de las importaciones durante la crisis afectó, en forma desproporcionada, al intercambio intra-regional de América Latina. Este cayó a una cifra menor del 15%, mientras crecía del 15 al 20% en el ámbito del Sudeste Asiático; allí, especialmente el comercio de materias primas complementarias registraba altas tasas de crecimiento. El Brasil y la Argentina —con la adhesión del Uruguay— reaccionaron ante la crisis de integración con un amplio enfoque de cooperación, el cual debe reforzar, en particular, el intercambio de bienes de capital y la cooperación científico-tecnológica, habiéndose previsto también concertar sus políticas económicas. Tres bancos de origen brasilero, mexicano y argentino fundaron conjuntamente una empresa (LATIN EQUIP S.A.) para sustituir importaciones de bienes de capital y servicios de ingeniería provenientes de los países industrializados. La ALADI resolvió, exclusivamente, un programa ulterior para la reducción mutua de las barreras arancelarias; en el Grupo Andino se ha iniciado un proceso de disgregación; el Mercado Común Centroamericano se ve amenazado por el estricto bilateralismo de los Estados Unidos²⁰.

20. Esser, Klaus, Zentralamerika ..., pp. 1-29.

La integración regional y la orientación hacia el mercado mundial no representan una contradicción sino que se condicionan entre sí. En la Comunidad Europea, más del 50% de las exportaciones totales de cada país le corresponde al comercio interno al bloque. La carrera tecnológica entre los bloques de países industrializados introdujo una fase de reformas respecto del fondo agrario ya imposible de financiar, una ampliación del mercado interno común y una cooperación más estrecha en el área de las "nuevas tecnologías". En América Latina, le compete al poder político la decisión acerca de un comienzo común. Esta se torna inevitable en razón de la crisis del endeudamiento, de los problemas de las exportaciones y las "nuevas tecnologías".

Una integración con éxito entre los países estructuralmente débiles a nivel subregional resultará, probablemente, más difícil que la integración regional a partir de los centros de aglomeración industrial, como fuera el caso de la Comunidad Europea. Precisamente, de las diferencias en los niveles de industrialización se derivan posibilidades para el intercambio comercial complementario. Sería factible, además, mantener un bajo nivel de importaciones en la región en el supuesto de una cooperación más estrecha. De todas maneras, es imprescindible la integración para los procesos de industrialización, p.e. para permitir el aprovechamiento de las ventajas de la producción en masa así como un desarrollo tecnológico y político más autónomo de América Latina.

3. CONCLUSIONES E INTERROGANTES

3.1 *América Latina: desarrollo basado en las propias fuerzas e "integración activa" en el mercado mundial*

No existen condiciones generales ni estrategias de desarrollo practicables en todos los países. No obstante, en el curso de las últimas décadas, determinadas estrategias se revelaron como más efectivas, en tanto otras como menos adecuadas. Los estudios de caso sobre los procesos dinámicos de desarrollo en los países industrializados y en vías de desarrollo constituyen un punto de referencia importante para los "newcomers". En especial, han puesto de manifiesto que tales procesos demandan un mejoramiento estructural sostenido, un "núcleo endógeno de dinamización tecnológica"²¹ y la fijación de prioridades claras en el plano de la producción y exportación.

21. CEPAL, Eficiencia, crecimiento y creatividad. El concepto de "núcleo endógeno de dinamización tecnológica", en: Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe, No. 1, Santiago de Chile, Sept. 1985, pp. 63-69.

Mayor importancia que el análisis del respectivo nivel de dependencia es la respuesta a la interrogante acerca de *en qué momento* una sociedad dispone de las fuerzas necesarias para romper las trabas tradicionales, incluyendo la dependencia misma. Quien considere *sólo* esta última, mirará hacia atrás. ¿Se aceptará en América Latina la crisis de los ochenta como un desafío? ¿Cuántos centros de aglomeración industrial surgirán en la región, quizá tres o cuatro?

Estas son, en primer término, preguntas con relación a las constelaciones del poder político: ¿alcanzarán las bases sociales de los gobiernos democráticos para disolver las élites que obstaculizan el desarrollo, formadas por los terratenientes, industriales con monopolios seguros, importadores, financistas y militares que fueron configurando un bloque durante la década del setenta? ¿O los gobiernos volverán a depositar su confianza en las soluciones tecnocráticas, en el crecimiento económico, en políticas redistributivas y populistas y el capital extranjero? En todo caso, han mejorado las condiciones para una "concentración de las fuerzas". Las fuerzas tradicionales han sido debilitadas por la evolución desfavorable de los "términos de intercambio" para las materias primas y por el endeudamiento externo; los militares han retrocedido a un segundo plano, por lo menos temporalmente.

Se trata, asimismo, de una cuestión económica: una "disociación" que no fuera apoyada por los países poderosos como el Brasil, sería una respuesta tan incorrecta como la integración incondicional al mercado mundial. Considerando la situación desfavorable de la economía mundial, la región deberá apostar, en efecto, más enérgicamente al mercado interno que los países del Sudeste Asiático. Aquél continuará siendo un factor determinante para las inversiones de la mayoría de las empresas. La competencia interna puede provocar una modernización que conduzca a la exportación de los excedentes.

Al igual que en los países del Sudeste Asiático, la orientación al mercado mundial no descansará, principalmente, sobre una política de comercio liberal, sino sobre la gestión estatal así como en instrumentos reguladores. En particular el Brasil, se integra agresiva y selectivamente en la economía mundial. Fortalece las fuerzas del mercado, pero las complementa a través del flaqueo estatal siempre que éste sea necesario. Negocia el acceso a su interesante mercado interno y viola parcialmente las reglas del comercio mundial con el objetivo de allanar los obstáculos para sus exportaciones. Relaciona una estrategia de "imitación rápida", incluso de tecnologías complejas, con un proceso de "aprendizaje a través de la exportación de bienes terminados" que les permite, ocasionalmente, realizar "saltos tecnológicos". El gobierno del país deberá volver a discutir elementos de su política económica —como la protección a las ramas de "industria incipiente", la restricción de las importaciones a los bienes relevantes estratégi-

camente o la presión sobre las inversiones directas extranjeras para que exporten con los países fuertes de la OCDE, sobre todo con los Estados Unidos.

3.2 *Estados de la OCDE: ¿neoconservadores u orientación hacia reformas?*

¿Qué conclusiones se desprenden para los estados de la OCDE? Deben mencionarse tres áreas: la crisis del endeudamiento, la crisis de los países estructuralmente débiles y la ayuda para el desarrollo.

- 1) Algunos países latinoamericanos deberán registrar, en el largo plazo, un balance comercial altamente favorable para poder cumplir con el servicio de la deuda y efectuar las "importaciones esenciales". Este hecho resulta imposible, *principalmente*, a causa de la demanda deprimida y el proteccionismo en aumento de los estados de la OCDE. La reactivación del crecimiento económico exigiría un superávit aún mayor, ya que muchos países se hallan supeditados a elevadas importaciones de productos intermedios y bienes de capital. La crisis de la deuda externa no puede controlarse sólo a través de la contracción de las importaciones y el incremento de la actividad exportadora. Además de una reducción del tipo de interés, exige la cancelación parcial de la deuda y un tratamiento de cada caso en particular, que considere los esfuerzos de ajuste y reestructuración de los deudores.
- 2) ¿De qué manera podrían contribuir los estados de la OCDE a detener el deterioro de los pequeños estados estructuralmente débiles? Estos poseen, en cierta medida, un "potencial de caos"²² siendo considerados como factores de riesgo en el conflicto Este-Oeste. En lugar de impulsar un "roll-back" o una "apertura hacia afuera", los países industrializados deberían colocarse a la cabeza de las fuerzas progresistas. Pues sólo éstas serán capaces de poner en movimiento procesos de desarrollo que harían factible la consolidación política. Además, los países pequeños, debido a que pueden expandir sólo lentamente sus "exportaciones no-tradicionales", dependen, en especial, de los mayores beneficios provenientes de la exportación de productos primarios, así como del rumbo ordenado y previsible en dicho sector. Por el momento, sólo se están discutiendo mecanismos a fin de restringir los efectos negativos de las bruscas oscilaciones en los precios, hasta ahora usuales, como por ejemplo una ampliación del sistema STABEX.

22. *Musto, Stefan A.*, Die Macht der Entwicklungslander: Realitat oder Illusion? (El poder de los países en vías de desarrollo: ¿Realidad o ilusión?), en: Friedrich-Ebert-Stiftung, Vierteljahresberichte, No. 63, Marzo 1976, pp. 23-37, p. 33.

- 3) En el marco de las relaciones entre los países de la OCDE y aquéllos en vías de desarrollo, la ayuda al desarrollo cumple, antes que nada, un papel subordinado. Puede adquirir cierta importancia siempre que apoye una determinada estrategia con éxito o contribuya al surgimiento de una estrategia eficaz. Si la ayuda se concede, exclusivamente, bajo el aspecto de la estabilización, constituirá, ante todo, un obstáculo para el desarrollo. Esto es igualmente válido para el caso de que la ayuda al desarrollo sea asignada en función de intereses propios, como sucediera a menudo desde fines de la década del setenta. Los ejes centrales en el marco de la ayuda deben ser modificados: tendrán que servir, principalmente, a mejorar las estructuras así como a fortalecer la capacidad tecnológica nacional, lo que recién posibilitaría una "integración activa" en la economía mundial.

No obstante, posiciones como éstas encuentran resistencia por parte del neoconservatismo y neoliberalismo imperantes en algunos países importantes de la OCDE. En la actualidad, los Estados Unidos persiguen, frente a los países de América Latina, una política orientada predominantemente a intereses de corto plazo. Aunque la Comunidad Europea posee el potencial político para contrarrestarla, apenas lo usa en atención a los intereses conjuntos en materia de seguridad política. A modo de ejemplo, los países de la OCDE abogan por elecciones democráticas pero no por las reformas estructurales que podrían coadyuvar al surgimiento de las condiciones económicas y sociales propicias al desarrollo y a la evolución democrática. Por ello, cabe preguntarse si y cuando encontrarán la línea progresista que sostuvieron con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.