

La industrialización latinoamericana, ¿sólo un recuento de frustraciones?

Horst Grebe López

Después de haber proporcionado en cierto sentido el paradigma mismo para la industrialización de las economías del Tercer Mundo en las primeras décadas de la posguerra, ahora la estrategia industrial de América Latina ha sido colocada en el banquillo de los acusados, y parece culpable de todas las calamidades sociales que aquejan a esta región¹. Es evidente, por cierto, que el desempeño industrial latinoamericano de la década pasada no se corresponde ni con su potencial productivo intrínseco, ni con las demandas de generación de empleos y mucho menos con las exigencias impuestas por la revolución tecnológica. Pero ello no se debe a las insuficiencias de la industrialización misma, sino más propiamente a las políticas neoliberales, que han postergado la discusión sobre el necesario viraje cualitativo del desarrollo industrial en América Latina.

Horst Grebe López: Economista boliviano. Actualmente se desempeña como director adjunto de Desarrollo en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas.

Finalizado un período de virtual abandono del debate industrial en América Latina, ahora parecen conformarse condiciones para un replanteamiento del tema, sobre la base de una apreciación ponderada de las realizaciones del proceso latinoamericano de industrialización, las condiciones bajo las cuales tuvo que desenvolverse, las restricciones que debió enfrentar, las tareas que quedaron pendientes, y, por último, los soportes que proporciona para emprender una nueva etapa de desarrollo, congruente con los cambios internacionales.

¹ Véase, específicamente, el ensayo de Klaus Esser en esta misma entrega de la revista Nueva Sociedad.

Obviamente no se puede tratar todo esto en los acotados márgenes de este artículo. El presente trabajo sólo persigue el propósito de aportar algunos elementos de juicio para el debate industrial en la región, con miras a identificar opciones alternativas, en particular para las economías más pequeñas de América Latina. Se hace necesario, en efecto, atajar la idea de que las mismas políticas pueden ser igualmente eficaces para cualquier tipo de configuración socio-económica. En ese sentido, es posible demostrar que los enfoques neoliberales están concebidos a partir de supuestos teóricos que no contemplan la realidad histórica ni la dimensión relativa de las economías y sus correlatos en términos de mercado.

Por otra parte, acá se proponen argumentos en favor de impulsar la industrialización regional como columna vertebral de un nuevo patrón de acumulación que sea capaz de resolver la marginalización de la región, favorecer la modernización productiva, propiciar la creación de empleo, impulsar la adquisición de cuotas de participación en los mercados internacionales más dinámicos, y promover una sociedad más democrática y participativa, así como apta para que las ganancias en productividad beneficien a la población.

En ese contexto, se examinan también las restricciones que deben superar los distintos actores sociales a fin de acomodar sus conductas a las nuevas exigencias internas y externas.

Reconsideración de la industrialización latinoamericana

Los modelos y la realidad. La industrialización socialista y latinoamericana tienen factores determinantes muy diversos. Ponerlos bajo un mismo esquema analítico es un error metodológico, que puede llevar a conclusiones erradas de apreciación². De ambas experiencias se derivan distintos proyectos de investigación para explicar el aparente fracaso en uno y otro caso, en contraste con la industrialización aparentemente más exitosa en el Sudeste asiático.

Los esquemas abstractos no permiten formular opciones reales de políticas, particularmente en el caso de las economías más pequeñas. Por otra parte, al contrario de lo que parece derivarse de las discusiones en boga, la historia no avanza por la vía de modelos. Los modelos teóricos estilizan procesos reales, pero no los preconstituyen. En efecto, una de las limitaciones más destacadas de las proposiciones neoliberales consiste en su falta de consideración de las estructuras

² cf. *ibíd.*

sociales específicas de los países. Lo que importa, en cambio, es explicar la dialéctica entre las etapas de desarrollo de la economía mundial y sus impactos sobre realidades socio-económicas específicas.

Nótese, en efecto, que el proyecto latinoamericano de capitalismo se estableció sin un rol protagónico de los propios capitalistas. Fue el Estado el que impulsó el capitalismo en América Latina, impulsando el despliegue industrial de arriba hacia abajo. No se explica, por consiguiente, que los mismos actores pasivos del pasado estén en condiciones de desplegar ahora un tipo de conducta que no pusieron en práctica cuando las condiciones eran más propicias.

Por estas razones, las recetas de apertura externa indiscriminada no pueden aplicarse universalmente, y menos en el caso de las economías pequeñas. A la hora de formular propuestas se requeriría considerar al menos también los factores derivados de la colocación geoestratégica de los países. En esto radicó una de las principales virtudes de los planteamientos de Prebisch, quien señaló en su momento que las políticas económicas debían adecuarse a las situaciones histórico concretas específicas³.

Por el contrario, las críticas al modelo latinoamericano de industrialización olvidan este aspecto y se concentran en señalamientos de tipo doctrinal, que no se compadecen con las circunstancias imperantes cuando se formularon las propuestas respectivas, aun en los casos en que se examinan también las circunstancias políticas que acompañaron a los esquemas de industrialización en la región⁴.

Los factores determinantes olvidados. El proceso de industrialización en América Latina, iniciado en realidad en las primeras décadas del siglo, no fue resultado de proposiciones teóricas ni de modelos preconcebidos. La realidad fue primero, el modelo vino después. La contribución de la CEPAL consistió en la racionalización de lo que ya se venía haciendo. Los factores que impulsaron las primeras etapas de industrialización latinoamericana, tienen que ver, en primer lugar, con los cambios internacionales operados luego de que Inglaterra perdiera su rol central en la economía mundial, y, en segundo término, con la estructura social y de poder vigente en los países latinoamericanos en dicha época. La orientación introvertida del proceso tuvo que ver en ese entonces con la naturaleza cerrada del centro

³ V. al respecto la clásica obra de Raúl Prebisch: «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas» en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, 2/1962.

⁴ V. sobre este particular Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards: «La macroeconomía del populismo en la América Latina» en *El Trimestre Económico* N° 225, 1-3/1990.

cíclico principal, con la escasez de recursos internacionales de financiamiento, y con el perfil de demanda de bienes manufactureros preexistente, correspondiente con la pauta anterior de desarrollo y las estructuras no modificadas del poder económico y social, cosa bien distinta de lo ocurrido en la URSS.

En América Latina, al comienzo no se plantearon propiamente políticas de industrialización, sino medidas comerciales y cambiarias destinadas a absorber los impactos de la Gran Depresión sobre el balance de pagos de la región. Fue mucho más adelante - en realidad a comienzos de la década de los 50 - que se instrumentan deliberadamente estrategias de desarrollo e industrialización, puesto que no había lugar para una absorción productiva de la mano de obra a partir de la expansión del sector primario-exportador, afectado por el secular deterioro de los términos del intercambio. El error consistió en no haber introducido luego las necesarias rectificaciones de las políticas *paripassu* con los cambios que se operaban en los escenarios internacionales de la producción y del comercio. Todo esto es bien conocido en la región. Resulta, sin embargo, sorprendente que también las críticas ahistóricas provenientes de conspicuas posiciones del exterior se repitan ahora por parte de ciertos sectores en América Latina.

Las limitaciones intrínsecas. La izquierda de la región expresó oportunamente sus críticas respecto de las modalidades adoptadas por la industrialización dependiente en América Latina. Por consiguiente, ella no puede ser la principal destinataria del embate neoliberal. De aquí no se sigue, sin embargo, que unas y otras críticas tengan la misma ponderación ni la misma orientación y consecuencias. El error de la política de sustitución de importaciones consistió en partir de los perfiles de consumo existentes, asentados a su vez sobre las estructuras socio-económicas heredadas del período oligárquico. En este sentido, la política de industrialización no pudo - ni se propuso siquiera modificar las estructuras de poder. En esto se diferenció de la industrialización en los países socialistas.

En segundo lugar, el establecimiento paulatino de las diferentes ramas industriales siguió la tendencia, bienes de consumo duradero, bienes intermedios, bienes de capital, proceso que sólo se completó en el caso de las economías latinoamericanas más grandes. Por esa vía, la configuración del parque industrial tendió a imitar en forma imperfecta y dependiente las estructuras de las economías industrializadas, dejando en cambio sin resolver la necesaria articulación vertical de los sectores primarios, secundarios y de servicios. Se trata en todo caso de una tarea pendiente,

que el futuro proceso de industrialización tendrá que abordar en la región, tomando en cuenta a su turno las potencialidades de la integración.

El legado de la industrialización. A pesar de sus limitaciones, la industrialización latinoamericana sostuvo elevadas tasas de expansión económica, permitió la incorporación de los sectores medios, creó una capacidad propia de ingeniería, diseño industrial y generación tecnológica, facilitó la formación de un empresariado latinoamericano, así como configuró una base técnico material, que permite abordar ahora los nuevos desafíos provenientes del cambio internacional, a partir de un esfuerzo sistemático de reconversión industrial. En especial, el proceso de industrialización trajo consigo la conformación de nuevas estructuras clasistas, donde destaca el proletariado fabril con todas las virtualidades y limitaciones emergentes de su trayectoria constitutiva.

Los nuevos factores internacionales

El examen de las posibilidades actuales de retomar la industrialización en América Latina debe considerar los cambios en el patrón tecno-productivo y la dinámica de la innovación tecnológica, así como la transnacionalización y la globalización segmentada, todo lo cual ejerce una influencia determinante en la división internacional del trabajo que se está configurando. Para comenzar, se requiere una diferenciación entre el sector industrial manufacturero y el proceso de industrialización. El desarrollo de las fuerzas productivas ya no consiste en la época actual en la aplicación y aprovechamiento de las bases establecidas por la revolución industrial que se inició a fines del siglo XVIII. En efecto, la revolución industrial tuvo su origen geográfico, su modalidad de expansión internacional, sus agentes propulsores y sus mecanismos de impulso interno; constituyó clases sociales específicas y dio lugar a una forma particular de división internacional del trabajo. Sin embargo, la revolución tecnológica está modificando todo esto.

La revolución tecnológica y sus consecuencias. La revolución tecnológica afecta tanto los insumos materiales del proceso productivo, los nuevos productos y las modalidades mismas de la producción, como las relaciones tradicionales entre los factores productivos en los planos de la empresa, de las economías nacionales y de las propias relaciones internacionales⁵. Con ello, modifica las potencialidades nacionales de crecimiento y desarrollo. De aquí se derivan los errores de las políticas que aplican una misma visión para situaciones estructuralmente

⁵ V. Horst Grebe López: «Reflexiones sobre la nueva industrialización en América Latina» en *Capítulos del SELA* N° 29, Caracas, 4-6/1991.

diferentes. La dimensión cuantitativa de los mercados tiene que ver con las capacidades de constituir masas críticas de escala. Su dimensión cualitativa depende de la densidad que adquieran las articulaciones entre los actores de una cadena productiva. La integración regional puede ampliar las dimensiones de escala en términos cuantitativos y cualitativos, siempre que ella facilite la configuración de cadenas de cooperación productiva y tecnológica entre gobiernos, empresarios y centros tecnológicos de varios países.

La posición relativa de las distintas regiones en la economía mundial depende, por consiguiente, de su aptitud para conformar interrelaciones capaces de reproducir sistemáticamente las condiciones de difusión e innovación tecnológica a lo largo y ancho del aparato económico, sobre la base de determinadas condiciones sociales⁶. La industrialización de las economías subdesarrolladas no se puede dar únicamente sobre la base de reglas del juego y marcos regulatorios de tipo competitivo. Se requiere también estrategias y políticas, así como cooperación internacional específica. Para examinar todos estos aspectos, se hace necesario disponer de foros regionales y nacionales para el debate y la concertación industrial.

Los nuevos alcances de la globalización transnacionalizada. En el último decenio la inversión extranjera directa creció rápidamente, no sólo desde el punto de vista de la magnitud absoluta, sino que también dejó atrás a varias otras corrientes económicas. Durante la segunda mitad del decenio de los 80, los flujos mundiales de inversión extranjera directa crecieron cuatro veces más rápido que la producción interna, dos veces más rápido que la inversión interna, dos y media veces más que las exportaciones y una vez y media más rápido que los pagos por concepto de tecnología, medidos por las regalías y los derechos de licencia⁷. Unas mil empresas transnacionales predominantes se disputan una media docena de industrias ultramodernas desde el punto de vista tecnológico, en tanto que otra media docena pasa por un proceso de reestructuración activa. En este contexto, la CEE se ha convertido en la principal fuente de origen de esos flujos, mientras que EE.UU. constituye el principal país receptor. El Japón, por su parte, ha sextuplicado el volumen de sus inversiones externas. Como resultado de todo esto,

⁶ V. «El desarrollo social y la competitividad en América Latina y el Caribe» en *Capítulos del SELA* N° 34, Caracas, 1-3/1993.

⁷ V. al respecto ONU: *Informe sobre la inversión en el mundo. Las empresas transnacionales como motores del crecimiento*, 1992.

cerca del 80% de las corrientes mundiales de inversión se operan entre EE.UU., la CEE y el Japón⁸.

Todo ello lleva a una enorme concentración del poder productivo y tecnológico mundial, fenómeno que se refuerza como consecuencia del monopolio tecnológico y la imposición de nuevas reglas en materia de tratamiento a las inversiones y la propiedad intelectual.

Un liberalismo extemporáneo. Con el virtual cambio de enfoque por parte del gobierno de EE.UU. y como resultado de las discusiones que se llevan adelante en Inglaterra - los dos países que con mayor determinación instrumentaron políticas neoliberales existe la necesidad de reconsiderar el tema de las políticas industriales y tecnológicas. Además, las instituciones de coordinación de políticas de los propios países industrializados impulsan ahora políticas explícitas de innovación tecnológica, que es necesario tomar en cuenta⁹. En este contexto, resulta cuestionable que América Latina esté desmantelando sus instrumentos de negociación comercial - abriendo sus mercados a la competencia para elevar así supuestamente la eficiencia -, justo cuando los principales países industrializados despliegan una suerte de carrera armamentista con miras a la guerra comercial que se avecina.

En este contexto, sin embargo, las cuestiones arancelarias y aduaneras sólo definen una parte de la confrontación. Los ámbitos de la protección estratégica están colocados ahora en la esfera del tratamiento a las inversiones y a la propiedad intelectual, que son abordados - por imposición de los países industrializados - en el marco del GATT, donde la debilidad negociadora de los países subdesarrollados es más ostensible. A ello se suma que esos mismos temas constituyen aspectos significativos de las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, lo que determina que la discusión sobre todos estos aspectos se esté llevando a cabo en América Latina prácticamente a puertas cerradas.

Los objetivos de América Latina en los 90

Las políticas de ajuste han afectado de diversa manera a los países, en función de su nivel previo de desarrollo, la solidez de sus estructuras institucionales, los

⁸ V. sobre esta materia Michael Mortimore: «La competencia internacional en un mundo que gira en torno a las empresas transnacionales», Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las Empresas Transnacionales al Crecimiento y el Desarrollo de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 19-21/10/1992.

⁹ V. al respecto OCDE: Technology and the Economy. The Key Relations ships. París, 1992.

grados de industrialización alcanzados, las capacidades de ingeniería adquiridas, así como de la organización preexistente de los gremios empresariales, tanto los globales como los que se organizan por ramas y sectores. De acá se deriva la necesidad de elaborar análisis y propuestas más desagregados para las distintas situaciones imperantes en las diferentes subregiones. Es menester, asimismo, que los actores participen en la formulación de dichos análisis y planteamientos. Por otra parte, para hacer frente a las nuevas condiciones impuestas por el cambio internacional se requiere una estrategia de industrialización sostenida por ciertos objetivos y metas, algunos de los cuales se examinan a continuación de manera somera.

Revertir la marginalización regional. La región está dotada de un acervo de recursos naturales y sociales, que no se expresa en su actual gravitación en los mercados mundiales más dinámicos de mercancías y servicios. Diversos análisis han demostrado, en efecto, la degradación de la posición regional en los indicadores que miden la participación de los países de América Latina en la economía mundial. Se ha hecho notar que la participación de América Latina en las exportaciones mundiales ha caído de 12 a 4% entre 1950 y 1990¹⁰. Han caído también los niveles de participación en el valor agregado industrial mundial, en las exportaciones manufactureras, así como en la producción científica¹¹.

Por otra parte, la CEPAL calcula que los términos del intercambio de América Latina han sufrido una reducción de 28% entre 1981 y 1992¹². Resulta obvio entonces que la inserción primario-exportadora de la región en los mercados internacionales es de naturaleza empobrecedora y que se debe hacer un esfuerzo sistemático para enmendar esa situación.

Corregir la desigualdad social. Para emprender una nueva etapa de industrialización en América Latina se requiere modificaciones previas en la distribución de la riqueza y del acceso al poder, así como cambios en la conducta de los distintos actores, a fin de crear la atmósfera social circundante propicia para la modernización, a partir de bases sociales, ideológicas y organizativas, enraizadas en un amplio proceso de democratización y participación social. Los objetivos y requisitos de la industrialización en América Latina enmarcan a su

¹⁰ V. Francisco Sagasti y Gregorio Arévalo: «América Latina en el nuevo orden mundial fracturado perspectivas y estrategias» en *Comercio Exterior* N° 12, México, 12/1992.

¹¹ V. Fernando Fajnzylber (1989): «Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización» en *Cuadernos de la CEPAL* N° 60; Santiago de Chile, 1989.

¹² V. CEPAL: «Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1992», 12/1992.

turno algunos intereses del movimiento popular en la presente etapa. Siguen vigentes, en efecto, los viejos ideales de igualdad y justicia entre las personas, así como de soberanía y autodeterminación entre los países. Se hace necesario preservar estos ideales bajo nuevas formas. Aumentar el bienestar de la gente, preservar el patrimonio nacional, colocar al hombre en el centro de las políticas de desarrollo, elevando su nivel de vida por medio de empleos productivos y capaces de potenciar el desarrollo integral de la personalidad humana, siguen constituyendo metas legítimas, cuyo logro depende en gran medida de la modernización del aparato productivo.

Se trata de recuperar la capacidad de promover un crecimiento sostenido, evitando que la dinámica productiva se vea condicionada por restricciones comerciales impuestas con argumentos relativos al medio ambiente y la ecología. Por el contrario, para preservar el medio ambiente en los países subdesarrollados es menester incorporar tecnología apropiada a la producción, en todas sus etapas.

Un nuevo patrón de desarrollo. Lo que América Latina requiere en la hora actual es la definición de un nuevo patrón de acumulación que permita incorporar las nuevas tecnologías como un ingrediente fundamental del despliegue de sus capacidades productivas. En ese contexto, es necesario someter a cotejo lo que se propone en términos de políticas, por un lado, y lo que podrían ser las respuestas de los diferentes agentes industriales involucrados, por otro. El ajuste impuesto por la hipoteca de la deuda externa y la debilidad propositiva de opciones alternativas por parte de los gobiernos de la región, ha limitado los alcances que debió tener la discusión sobre la transformación productiva y la modernización tecnológica que requiere América Latina, para hacer frente a las mutaciones operadas en la economía mundial.

A pesar de ciertos criterios expresados a comienzos de la década pasada, en el sentido de que la industria había perdido su rol motriz del desarrollo, los nuevos análisis reconocen la concepción de que es la capacidad de transformación industrial la que influye en forma determinante en el lugar que ocupan los países en el sistema internacional¹³. En el contexto de las discusiones sobre el ajuste, América Latina ha perdido un tiempo valioso en su incorporación a la dinámica de la transformación tecnológica. Los países del Sudeste asiático, en cambio, realizaron un ajuste activo, lo que les permitió corregir los términos de su inserción en los mercados mundiales. Para ello realizaron inversiones por monto superiores

¹³ V. CEPAL: «Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa», 3/1990.

al 30% del producto por períodos prolongados, fundamentalmente a partir de su propia capacidad de ahorro.

En América Latina, en cambio, el ahorro disponible se volcó hacia el exterior para el servicio de la deuda externa.

Transformar el excedente en acumulación. Las economías latinoamericanas han demostrado en la última década que son capaces de generar un excedente de magnitud respetable. Prueba de ello es la transferencia de recursos al exterior por montos cercanos al 5% del producto en promedio regional. Por consiguiente, la región no carece de condiciones para producir excedentes, ni aun bajo las adversas circunstancias de la crisis que la afecta. Sin embargo, para que ese potencial se transforme en inversión productiva, es menester, en primer lugar, solucionar de manera definitiva el tema de la deuda, lo cual aún no ha sido encarado. Todavía siguen pesando los servicios y las condicionalidades de la renegociación. Lo que se ha superado - en interés de los acreedores es la posibilidad de un colapso del sistema financiero internacional. No obstante, la deuda sigue pesando negativamente para los potenciales inversores externos, preocupados respecto de la capacidad de remesa de utilidades, en vista de la situación de balanza de pagos.

Un segundo requisito se refiere a la modificación de las relaciones entre la esfera real y la esfera financiera, de manera que el sector financiero cumpla con la función macroeconómica de financiamiento de las actividades productivas. A estos efectos, se necesita una reforma en profundidad del sistema financiero, que cambie las reglas bajo las que opera y traiga consigo una reducción de las tasas de interés y la modificación de las propensiones especulativas de los agentes económicos. Las tasas de interés se mantienen elevadas con miras a captar ahorro externo y propiciar la repatriación de capitales fugados. Este es un objetivo de política que entorpece otras metas en la esfera productiva, tales como el suministro de crédito al sector industrial en términos apropiados de interés y plazo.

En ese contexto se plantea la determinación de un nuevo papel para la banca de desarrollo, que en muchos países ha sido desmantelada. La banca comercial no está en condiciones de suministrar todas las condiciones de canalización de recursos crediticios y de asistencia técnica para el despliegue de una nueva fase de industrialización en América Latina. La privatización en curso de los bancos de fomento adquiere sus límites en este aspecto, y debería ser reconsiderada.

Capacitar a la sociedad para el dominio tecnológico. Es necesario que la región en su conjunto disponga de capacidades tecnológicas propias. A estos efectos se requiere la instrumentación de políticas industriales y tecnológicas adecuadas¹⁴. Como lo demuestran las experiencias de Europa y de los países del Sudeste asiático, las políticas industriales y tecnológicas comprenden un conjunto más amplio que en el pasado de ámbitos e instrumentos de gestión pública. Los objetivos de estas políticas no deberían consistir en generar de nueva cuenta rentas para los empresarios, sino más bien estímulos para la apropiación de ganancias genuinas de competitividad, sobre la base de innovaciones tecnológicas y organizacionales.

De lo anterior se deriva, en primer lugar, requisitos respecto del rol del Estado y la legislación respectiva. Habría que revisar la legislación que se está aprobando en materia de inversiones. Se requiere concertar posiciones entre los países de la región, a fin de evitar una competencia perjudicial entre ellos. La creación de redes de cooperación entre la empresa y la academia implica también la provisión de información sobre diversos aspectos vinculados con la dinámica industrial mundial en general. En este contexto, adquiere particular importancia la instrumentación de mecanismos para formar y capacitar recursos humanos capaces de formular políticas, así como de practicar el seguimiento analítico de los cambios en el orden industrial mundial que está en proceso de formación.

Atraer capital extranjero en forma selectiva. En los últimos años se ha desmantelado las reglamentaciones restrictivas y se propende, por el contrario, a un tratamiento que, en algunos casos, es más favorable del que se otorga al capital nacional. Cabría considerar gradaciones en esta materia, puesto que los capitales nacionales, regionales e internacionales - en ese orden no se comportan de acuerdo a lógicas equivalentes ni a estrategias idénticas, lo que determina su diferenciación respecto de la congruencia de su accionar con los intereses nacionales prevalecientes en cada caso. La contribución del capital extranjero a la formación de acervos productivos ha sido modesta y no ha sobrepasado en general el 4% de la formación bruta de capital fijo en la región¹⁵. Ello no obstante, el capital extranjero podría contribuir con capitales y con tecnologías, así como con aperturas de mercados y con capacitación gerencial.

¹⁴ V. al respecto José Tavares de Araujo: «Los mercados disputables y la competencia schumpeteriana en las economías de industrialización reciente» en *El Trimestre Económico* N° 211, 7-9/1986.

¹⁵ V. SELA: Desarrollo industrial y cambio tecnológico. Políticas para América Latina y el Caribe en los noventa, SELA-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

En todo caso, las negociaciones con el capital extranjero deberían operarse por doble vía concertada: con el Estado y sobre la base de acuerdos entre privados. Para eso son necesarias regulaciones especiales. En todo caso, las inversiones que se requiere promover provienen en primer lugar de las propias capacidades nacionales y regionales. Por consiguiente, la atracción de capitales externos a la región debería ser complementaria a los esfuerzos de capitalización de la propia burguesía industrial latinoamericana. Para eso se necesita definiciones sobre prioridades sectoriales antes que manifestaciones genéricas. En todo caso, la convocatoria al capital extranjero no debería implicar que se le otorgue una función de dictaminar sobre las bondades de las políticas económicas que se aplican. No resulta aceptable que, a la diversidad de condicionalidades que ya se practica, se añada la condicionalidad de los criterios de los potenciales inversores extranjeros.

En este contexto, debería examinarse asimismo la capacidad estructural de América Latina de atraer recursos externos, tomando en cuenta la pugna estratégica que existe en la materia entre las diferentes áreas de reestructuración del capitalismo en el mundo. Es obvio que los puros marcos macroeconómicos estabilizados no son condición suficiente. Se requiere analizar, por otra parte, la desigualdad de condiciones de los diferentes países para absorber inversión extranjera, lo que obligaría a reconsiderar la aplicación de políticas compatibilizadas para evitar una competencia innecesaria entre los países latinoamericanos, en una época de exceso de demanda sobre las disponibilidades de ahorro en el mundo. Por último, las políticas adecuadas para beneficiarse del aporte de las empresas transnacionales deberían contemplar ciertos requisitos de desempeño, como los que se aplican en otras regiones y países sobre la materia.

Ampliar la integración a la esfera productiva. Después de su virtual estancamiento condicionado por sus propias limitaciones y por la irrupción de la crisis a comienzos de los años 80, la integración regional ha cobrado nueva fuerza.

Es necesario cimentar esos procesos a partir de inversiones compartidas entre los diferentes países. Sólo la integración de capitales regionales será capaz de abordar los grandes emprendimientos que requiere la revolución tecnológica y la respuesta frente a la formación de bloques de comercio protegidos. Los proyectos industriales de integración consisten en mecanismos orientados a promover la creación de alianzas estratégicas equivalentes a las que se vienen estableciendo entre las empresas transnacionales. La cooperación regional en materia tecnológica podría atender este tema, como lo demuestran los ejemplos de la Comunidad Económica Europea.

Tareas de algunos actores primordiales

El Estado. En todas estas tareas le compete un papel primordial al Estado y a sus instrumentos de concertación y planificación. El Estado debe dejar de ser un gigante bobo. Se requiere en cambio un aparato estatal eficiente, cuya capacidad se mida en términos de su congruencia con la promoción de los intereses generales de la nación, así como en términos de propiciar la gobernabilidad de los países. En lugar de un Estado debilitado, es menester fortalecer al Estado en sus funciones primordiales, lo que reclama a su vez como requisito previo la democratización de la sociedad civil de sus bases mismas. Dicho de otra manera, la reforma necesaria del Estado debe ir de abajo hacia arriba, que es lo inverso de lo que está ocurriendo en la actualidad.

La privatización no es una política industrial, y menos cuando sus móviles están en la esfera fiscal. Se requiere por ello una modificación de este tipo de políticas, lo que probablemente implica a su vez la necesidad de una correlación de fuerzas políticas distintas. Es necesario asimismo realizar transformaciones institucionales que permitan la instrumentación de políticas selectivas.

De acá deriva la necesidad de un nuevo tipo de planificación industrial en América Latina. Entre los elementos para una reconsideración de la planificación cabe mencionar, en particular: a) la planificación de cadenas productivas integradas en el ámbito regional y/o subregional; b) la planificación selectiva de algunas ramas estratégicas; c) la orientación de la especialización a partir de la dotación de recursos naturales; así como d) la provisión de información y de elementos prospectivos, sobre las prioridades de la estrategia de desarrollo, las opciones de mercado, la evolución de la tecnología y las políticas industriales de los países industrializados. Se requiere de nuevos diagnósticos por ramas e industrias. Hace tiempo que se ha abandonado esta labor. Las agencias internacionales y los propios gremios empresariales y obreros deberían contribuir en esta labor. Todo esto podría llevar a la configuración de una arquitectura del aparato productivo capaz de sostener tasas elevadas de crecimiento por períodos prolongados.

El empresariado industrial. Cuando se somete a juicio al modelo latinoamericano no es justo que sólo se sienta en el banquillo de los acusados al Estado populista industrializador. También deben formar parte del escrutinio todos los sectores de las clases dominantes. No se ha señalado suficientemente que el destinatario de los equívocos de las políticas sustitutivas no es propiamente el Estado sino la burguesía industrial latinoamericana, beneficiaria de todos los instrumentos y

políticas de subsidio y trasiego de ingresos practicados a lo largo de varias décadas.

La burguesía industrial constituye uno de los sectores afectados por la naturaleza de los enfoques de políticas de ajuste. La responsabilidad histórica de la empresa privada no se agota en la esfera económica. También se requiere considerar su papel en términos de clase dominante (proyecto político) y de clase dirigente (proyecto cultural). En este último sentido, debería proporcionar un proyecto histórico-cultural en cuanto cultura de producción, cultura de eficiencia, cultura de austeridad y cultura nacional.

A los fines del potenciamiento industrial concertado de América Latina es necesaria la reorganización de los gremios empresariales, cuya lógica de funcionamiento fue determinada por el modelo precipitado. Los nuevos desafíos a la empresa comprenden aspectos como los siguientes: aprendizaje tecnológico e innovación, aumento de su productividad, flexibilización de sus estructuras organizacionales, creación de redes de vinculación con las instituciones de investigación y desarrollo tecnológico; ampliación de su aporte al financiamiento de la ciencia y la tecnología.

La pequeña y mediana industria. La pequeña y mediana industria constituye la cantidad preponderante en materia de producción y empleo, aunque no cumpla ese mismo papel en términos cualitativos. Por su extracción social, la pequeña industria latinoamericana está más cerca del artesanado y suele alinearse con los intereses populares. La promoción de la pequeña y mediana industria implica asistencia técnica, condiciones crediticias adecuadas, en particular, regímenes de garantía para el crédito.

Las fuerzas políticas de la izquierda. No habrá cabida para un proyecto regional de industrialización y modernización tecnológica si las fuerzas de izquierda no recogen estos temas entre sus propuestas fundamentales, y los convierten en elementos de movilización de sus energías políticas y propositivas. El sector laboral tiene un papel activo que desempeñar en esta materia, para lo cual se requiere que aprenda a concertar, creando las condiciones de representatividad para dicha concertación. A estos efectos, requiere elaborar visiones y propuestas propias, a partir de sus intereses particulares en materia de empleo, ingresos y participación.

Es necesario mencionar, por último, el requisito de reconstrucción del pensamiento crítico latinoamericano. Se necesitan formular nuevas respuestas a viejos problemas, pero asimismo es necesario preservar viejos principios frente a los nuevos problemas que propone el escenario internacional. Es posible ahora resolver los problemas del siglo XIX con técnicas del siglo XXI. Y ello implica descifrar, no copiar.

Referencias

- *Prebisch, Raúl, BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA. VII, 1 - 1962; El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.
- *Dornbuchs, Rudiger; Edwards, Sebastián, EL TRIMESTRE ECONOMICO. 225 - 1990; La macroeconomía del populismo en la América Latina.
- *Grebe-López, Horst, CAPITULOS DEL SELA. 29 - Caracas. 1991; Reflexiones sobre la nueva industrialización en América Latina.
- *Anónimo, CAPITULOS DEL SELA. 34 - Caracas. 1993; El desarrollo social y la competitividad en América Latina y el Caribe.
- *ONU, INFORME SOBRE LA INVERSION EN EL MUNDO. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES COMO MOTORES DEL CRECIMIENTO. - 1992; América Latina en el nuevo orden mundial fracturado perspectivas y estrategias.
- *Mortimore, Michael, LA COMPETENCIA INTERNACIONAL EN UN MUNDO QUE GIRA EN TORNO A LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES. - Santiago de Chile, Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las Empresas Transnacionales al Crecimiento y el Desarrollo de América Latina y el Caribe, CEPAL. 1992; Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización.
- *OCDE, TECHNOLOGY AND THE ECONOMY. THE KEY RELATIONS SHIPS. - París. 1992;
- *Sagasti, Francisco; Arévalo, Gregorio, COMERCIO EXTERIOR. 12 - México. 1992;
- *Fajnzylber, Fernando,