

INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Crisis y perspectivas

**Edelberto Torres-Rivas
Eckhard Deutscher**

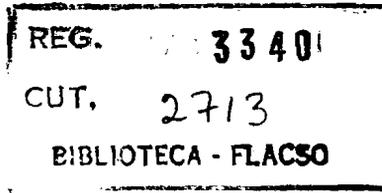
Editores



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO–
Fundación Friedrich Ebert, República Federal de Alemania
Centro de Estudios Democráticos de América Latina



338
T.636m



338.98
S381

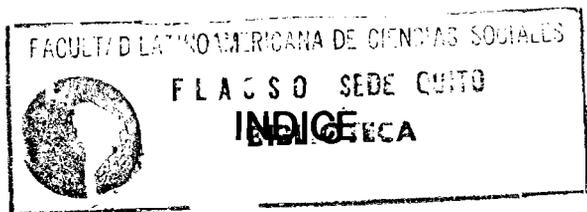
Seminario: los procesos de industrialización en América Latina (1986 : Heredia)

Industrialización en América Latina: crisis y perspectivas / comp. por Edelberto Torres-Rivas y Eckhard Deutscher. -- 1. ed. -- San José : CEDAL, 1986.

320 p.

ISBN 9977-68-002-7

1. América Latina-Industrias. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Deutscher, Eckhard. III. Título.



PROLOGO.....	7
I- CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA DESINDUSTRIALIZACION ARGENTINA: ALTERNATIVAS DE INDUSTRIALIZACION	
Eduardo M. Basualdo	13
II- SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION EN BOLIVIA	
Horst Grebe López	71
III- INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO EN EL BRASIL PERSPECTIVAS Y AJUSTE	
Carlos Aguiar de Medeiros	107
IV- DESARROLLO INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS	
Alfredo Guerra-Borges	145
V- DE LA DESINDUSTRIALIZACION A UNA NUEVA INDUSTRIALIZACION EN UN CHILE DEMOCRATICO	
Carlos Vignolo	195
VI- LA INDUSTRIALIZACION EN MEXICO. TEMAS Y DEBATES	
Jaime Ros	237
VII- INDUSTRIALIZACION EN EL PERU CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS	
Javier Iguñiz - José Távora	257
VIII- LA ECONOMIA VENEZOLANA: INDUSTRIALIZACION, CRISIS Y AJUSTE	
Victor Fajardo Cortez	279

PROLOGO

En la experiencia latinoamericana, la industrialización asumió, por largo tiempo, el papel de eje central y factor fundamental de dinamismo en las estrategias globales de desarrollo. Se entendió el desarrollo industrial como el vehículo principal para la incorporación del progreso técnico, la absorción de cuotas crecientes de fuerza de trabajo, la diversificación de la oferta interna y, de manera general, la modernización económica y social de las naciones latinoamericanas. Ahora, en el marco de la crisis, se atribuye también a las modalidades específicas que asumió la industrialización de la región, muchos de los principales problemas que terminan por poner de manifiesto los diagnósticos actuales del desarrollo de América Latina. Nos referimos a la persistencia y acentuación de altos índices de concentración del ingreso y desigualdad social, las marcadas diferencias de productividad entre sectores y estratos productivos, las tendencias constantes al desequilibrio externo y la consiguiente dependencia y vulnerabilidad externa de las economías nacionales.

En la medida en que las fronteras propiamente sectoriales de la industria resultan muy difusas y la discusión de los temas del desarrollo industrial termina colocada en el conjunto del régimen económico y social, los avances y transformaciones, las insuficiencias y problemas acumulados en el curso del desarrollo latinoamericano, aparecen necesariamente asociados al proceso de industrialización.

Ello explica, igualmente, que llegada una fase en que se perciben los límites y la crisis del patrón global de desarrollo prevaleciente en las últimas décadas, se abra un proceso de cuestionamiento sobre los modelos de crecimiento industrial que lo han condicionado. Eso sucede hoy día, cuando se extienden las apreciaciones críticas sobre la "industrialización sustitutiva". Cabe entender que dichas críticas no deberían referirse a la "industrialización" como tal o a la "sustitución" por sí misma, sino a las modalidades específicas que asumió el **proceso industrializador y las formas en que se proyectaron sobre el conjunto del desenvolvimiento económico y social.**

Con el convencimiento de la necesidad de reinterpretar los procesos de industrialización de América Latina como base para propuestas de desarrollo industrial alternativo, de la constatación de la insuficiencia de los paradigmas teóricos existentes, tanto a nivel explicativo como empírico, así como de las estrategias de industrialización llevadas a cabo en el pasado, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Fundación Friedrich Ebert convocaron, en el mes de mayo de 1986 en el campus de CEDAL en Costa Rica, a especialistas ligados a proyectos de investigación sobre el tema, de la mayoría de países de la región, a fin de iniciar un debate abierto sobre los problemas que afectan diferencialmente la industria, así como el examen de las opciones alternativas que responda a la acuciante duda: ¿Cómo será la industria latinoamericana a finales de la década?

La base para el inicio de las reflexiones generales fueron los trabajos presentados por los especialistas sobre la evolución reciente de la industria y sus perspectivas en sus respectivos países, y que se publican en este libro una vez corregidos por sus autores después de su discusión. Seguir tal camino fué resultado de que el repensar la industrialización de América Latina como región, requiere reconocer las especificidades nacionales.

Referirlas a la evolución reciente del proceso implicó, por otro lado, adherir a la convicción, que está abriéndose paso, de que la crisis está marcando una fase histórica de singular relevancia. En ésta se pone de manifiesto tanto la quiebra de todo un esquema de relaciones económicas externas de América Latina -relaciones tanto productivas como de comercio y financieras- como el agotamiento del patrón básico de desarrollo que ha prevalecido en las últimas décadas y los límites de los desajustes estructurales internos que se conformaron en su curso.

Un complejo de circunstancias y factores de orden interno y externo, estructurales y coyunturales, de antecedentes inmediatos y otros de larga maduración, se combinan en diversos grados en la determinación de la crisis.

En el proceso de su gestación se pusieron a prueba distintas concepciones del desarrollo latinoamericano, cuyas políticas no pudieron evitar los desenlaces que ahora son ostensibles; la industrialización y las adecuaciones estructurales que la acompañaron perdieron vigor con mucha anticipación y las economías de la región se convirtieron, de más en más, en economías de especulación en las que la esfera financiera relegó a segundo plano las actividades de la producción material. Los desequilibrios estructurales se han agudizado al extremo y las políticas de ajuste se han mostrado tan incapaces de atenuarlos como ineficaces frente a las propias tensiones financieras. Al mismo tiempo, se deterioran los ingresos y las condiciones de vida de capas mayoritarias de las poblaciones nacionales.

En el cuadro, ningún análisis del proceso de industrialización podría ignorar la significación de la crisis como referencia fundamental, tanto como antecedente como por el papel que tendría que desempeñar en su superación.

En un primer acercamiento a la situación prevaleciente en la región se encontró cuatro tipos de casos:

- i) Brasil, que logró desarrollar una planta industrial integrada con relaciones técnicas adecuadas entre los departamentos productores de bienes de capital, de insumos intermedios y de bienes de consumo.**
- ii) México y Argentina - que a pesar del tamaño de sus mercados y de sus potencialidades productivas - no pudieron completar su planta industrial y existe, en ellos, una clara desproporcionalidad entre el sector productor de bienes de consumo, en especial los durables y el departamento productor de bienes de capital que aún permanece subdesarrollado.**
- iii) Los países intermedios y pequeños de la región (Venezuela, Perú, Chile, Uruguay y los centroamericanos) demuestran, como los anteriores, un proceso de industrialización insuficiente y trunco aunque, a diferencia de los precedentes, presentan límites en las esferas material y de mercado para tener posibilidades de lograr una industrialización completa.**
- iv) En Bolivia no existió propiamente un proceso de industrialización. Esto se debió a la inexistencia de sectores sociales con la capacidad y la vocación de impulsarlo en forma sostenida, y a la debilidad del aparato estatal para liderar sustantivamente el proceso.**

En cuanto a los modelos de desarrollo industrial alternativo y el método para la reelaboración crítica de las interpretaciones y estrategias, se obtuvo los resultados generales siguientes que, a manera de hipótesis, pueden servir de base para continuar en el análisis del tema:

- 1. Los modelos deben tener muy en cuenta las especificidades nacionales. Muy tentativamente y con base en la tipología de industrialización antes mencionada para los países de la región, debe tenerse presente:**
 - i) Para Brasil, el gran desafío no es ya de carácter técnico, sino que pasa por la solución de los problemas de concentración y de exclusión, logrando justicia y equidad.**

ii) **Para México y Argentina se impone la necesidad de desarrollar los departamentos de bienes de capital y de insumos intermedios, lograr competitividad en los mercados externos y superar, asimismo, la concentración económica y la exclusión y la marginación social.**

iii) **Respecto de los países intermedios y pequeños se reconoció que, una de las posibilidades para retomar la senda del desarrollo es la de seleccionar complejos productivos integrados que tengan en su base ventajas comparativas estáticas a nivel internacional. De este modo, podrían desarrollar ventajas comparativas dinámicas a través de procesos de creciente valor agregado industrial. En virtud de la estrechez de sus mercados internos, se enfatizó la necesidad de nuevas formas de integración, en especial la intrarregional.**

2. **Se rechazó la oposición entre desarrollo hacia adentro y desarrollo vía demanda externa por considerarla falsa. El mercado interno se consideró esencial en el inicio del desenvolvimiento de ramas y/o complejos, como colchón de las ramas orientadas hacia la exportación en período de dificultades en la colocación externa de sus productos y, muy en especial, para lograr integrar económica y socialmente a amplios sectores de la población en condiciones de empleo productivo y de distribución del ingreso más equitativa. El acceso al mercado externo se consideró básico para lograr economías de escala y mayor eficiencia y, de esta manera, superar la brecha de divisas que enfrenta la mayoría de los países de la región.**
3. **Asimismo, se rechazó el énfasis excluyente en la variable exportadora propuesto por algunos organismos internacionales y por la administración norteamericana. Se consideró que el modelo de crecimiento hacia afuera ya había demostrado su vulnerabilidad externa y sus perniciosos efectos en términos de dinámica social.**
4. **Se consideró que la crisis actual estaba causada por factores estructurales y coyunturales, externos e internos, económicos, políticos y sociales, y por estrategias de política económica equivocadas. La puesta en práctica de estrategias de corte neoliberal que favorecieron la especulación financiera y paralizaron la acumulación productiva provocaron, en varios países, procesos de desindustrialización (Argentina, Chile y Uruguay).**

5. **América Latina no podrá superar la crisis aplicando estrategias que ya demostraron su insuficiencia en el pasado y que tuvieron efectos perversos en los ámbitos económico, político y social. Se requiere de estrategias creativas con participación protagónica popular.**

6. **En cuanto a la insuficiencia de las teorizaciones existentes respecto de los procesos de industrialización, se coincidió en que, todos ellos priorizaban algún o algunos aspectos del proceso económico, dejando de lados de la misma manera, no profundizaron en el análisis de las instancias institucionales, políticas y culturales que son esenciales para lograr una interpretación acabada. Los paradigmas existentes han descuidado el estudio de los siguientes temas que deberían ser incorporados para elaborar una nueva interpretación:**
 - i) **Naturaleza, estructura y papel del Estado en el proceso de industrialización.**
 - ii) **Tipo y papel de los agentes industriales y de las formas de mercado en que actúan, en especial, las relaciones entre empresarios y trabajadores y las estructuraciones de corte oligopólico y oligopsómico.**
 - iii) **Condiciones y determinantes del desarrollo tecnológico y de la competitividad internacional.**
 - iv) **Articulación intraindustrial e intersectorial.**
 - v) **Articulación entre estructura productiva, estructura del empleo, distribución del ingreso y satisfacción de necesidades básicas.**
 - vi) **Relaciones entre industria y sector financiero**
 - vii) **Papel de la renta diferencial obtenida mediante la producción y exportación de productos primarios en el proceso económico global y en el de industrialización.**

7. **Se consideró que el método más adecuado para realizar una reelaboración crítica de las interpretaciones y de las estrategias alternativas es el estudio de los casos nacionales, con base en los cuales se puede, a posteriori, determinar tendencias generales y salidas comunes.**

Este último planteamiento por sí mismo y a la alta calidad de los trabajos presentados, han movido a ambas Instituciones a su publicación con el interés de hacer partícipe a un público mayor, pero también como inicio de un proyecto de más largo alcance que contribuya en el mejor conocimiento de la realidad de la región y, por tanto, en la búsqueda y encuentro de las mejores alternativas.

**Edelberto Torres Rivas
Secretario General FLACSO**

**Eckhard Deutscher
Director
Centro de Estudios Democráticos de
América Latina (CEDAL)**

San José, octubre de 1986

**I- CARACTERISTICAS
ESTRUCTURALES DE LA
DESINDUSTRIALIZACION
ARGENTINA:

ALTERNATIVAS
DE INDUSTRIALIZACION**

Eduardo M. Basualdo

INTRODUCCION

La política económica del régimen militar instaurado en marzo de 1976 significó una alteración profunda de los patrones que, hasta allí, con sus distintas especificidades, caracterizaron las gestiones económicas precedentes. Sus peculiaridades, la intensidad y el poder político con el que se la implementó; la naturaleza de las transformaciones procuradas y, fundamentalmente, sus connotaciones que trascienden el marco de lo "económico", a punto de convertirla en un programa de reestructuración integral de la propia organización social, configuran diferencias básicas y sustantivas respecto de las políticas económicas aplicadas, históricamente, en el país; aún aquéllas que fueran instrumentadas bajo otros regímenes militares.

La liberalización generalizada de los mercados -muy particularmente el financiero- y la apertura económica al exterior constituyen, en dicho marco, los elementos centrales de tal política que, en síntesis, procuraba modificar radicalmente la estructura económica del país, su base social de sustentación y su inserción en la división internacional del trabajo.

Aún cuando los objetivos sustantivos del "Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina" permanecieron prácticamente inalterables a lo largo del quinquenio, la consecución de distintos objetivos parciales -a juicio de las autoridades, compatibles y conducentes respecto de aquellos- sesgaron, en diversas oportunidades, las formas específicas que adoptó la instrumentación de la política económica.

Dados los objetivos del presente documento, no se ha considerado pertinente realizar un análisis exhaustivo de esas distintas -y muchas veces, contradictorias- formas de instrumentación de la política económica. Diversos autores se han ocupado, con mayor o menor rigor, con distintas ópticas y precisión analítica, del tema 1/. Asimismo, no se tratarán explícitamente las características que asume la crisis, la internacionalización financiera y la reestructuración productiva a nivel mundial, las cuales obviamente han tenido una influencia decisiva en las modificaciones estructurales que se desplegaron en la Argentina a partir del régimen militar.

Las problemáticas que se abordan en este documento son dos: por un lado, las transformaciones estructurales que se registraron en el sector industrial, su desplazamiento como núcleo central de la acumulación y reproducción del capital en el modelo sustitutivo, así como las nuevas formas que adoptó la conformación del poder económico en la Argentina. Por otro lado, las posibilidades y restricciones que plantea el nuevo patrón de acumulación así como las modificaciones que el mismo requiere para hacer posible la reindustrialización de la Argentina.

En este marco, en la primera parte del documento se analizan las características generales de la desindustrialización, poniendo especial énfasis en la redefinición que se registró a partir del régimen militar en la relación que mantenían el capital y el trabajo. De allí, entonces, que en esta parte se analice, además de la producción industrial, la evolución de la ocupación, la productividad, los salarios y la distribución del ingreso industrial.

El "disciplinamiento" de los asalariados en general y de los sectores obreros en particular constituye un elemento básico de la desindustrialización. Sin embargo, la reestructuración no se agotó allí, ya que también se produjeron modificaciones sustanciales en la estructura de los mercados y en la importancia que tenían los diferentes tipos de empresas en la producción manufacturera. En la segunda parte del documento se tratan estos procesos mediante el análisis de los cambios en la concentración de los mercados y la creciente importancia de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas en la producción industrial, por cuanto son los únicos capitales que tienen la capacidad de ir definiendo su perfil y dinamismo futuro.

En la tercera parte del documento se analizan las transformaciones sectoriales que se registran durante la última década y especialmente, el proceso de desarticulación que se produjo en una de las ramas sobre las cuales gira el proceso de reestructuración a nivel mundial: la industria electrónica.

Finalmente, en la última parte de este trabajo se esbozan algunas de las líneas que guiarán la futura evolución industrial en el marco del funcionamiento del nuevo patrón de acumulación, así como la importancia definitoria que tiene el Estado para poner en marcha un proceso de reindustrialización en la Argentina.

1. LAS CARACTERISTICAS GENERALES DE LA DESINDUSTRIALIZACION

Desde el punto de vista sectorial, la industria manufacturera fue, sin duda, una de las actividades más afectadas por la política económica implementada por el régimen militar, desde el inicio mismo de su gestión de gobierno. Que el PBI industrial de 1983 sea equivalente al 90% del generado una década atrás, cayendo su participación en el PBI global un 14% (del 28,4% en 1973 al 24,5% en 1983) y que desaparezcan el 12% de los establecimientos, no constituye un fenómeno común en la historia de las sociedades. Ejemplos relativamente semejantes sólo podrían encontrarse en casos de destrucción física de los medios de producción (como consecuencia de conflictos bélicos o de grandes catástrofes naturales) o de programas económicos monetaristas como los implementados, también, en otros países del cono sur latinoamericano - Chile, Uruguay-.

Más allá de estas consideraciones generales, cabe precisar las transformaciones verificadas en el interior del sector manufacturero, en el patrón de acumulación sectorial, sus implicancias sobre los agentes intervinientes y, en síntesis, las especificidades que revela la evolución de aquellas variables que en su articulación reflejan los aspectos más sustantivos de la involución sectorial.

A título introductorio, la comparación de los valores que adoptan esas variables en 1983 respecto de los correspondientes a un decenio atrás ya permiten constatar cambios por demás significativos en el patrón del comportamiento del sector (Cuadro N° 1):

- el volumen físico de la producción se contrajo poco menos del 10% ;
- la cantidad de obreros ocupados en la industria se redujo en más de un tercio (34,3%) y las horas-obrero trabajadas en poco más del 30% (30,4%). Esta disímil contracción refleja un incremento de la jornada media de trabajo equivalente al 5,9% ;

- la productividad media de la mano de obra muestra un crecimiento por demás significativo (37,6% si se refiere a obreros desocupados y 29,9% en función de las horas trabajadas);
- el salario real y el costo salarial disminuyeron casi un 20% (17,3% y 18,6% respectivamente);
- la relación productividad/costo salarial o, en otras palabras, la distribución interna del ingreso industrial revela una creciente apropiación del excedente por parte del sector empresarial (se incrementó en un 69%).

A pesar de la relevancia de los resultados, las inferencias que cabe extraer del contraste entre los valores de los años extremos de la serie brinda una imagen parcial e insuficiente de las singularidades que presentó el proceso de “desindustrialización” y de regresividad en la distribución del ingreso manufacturero. De allí que aquella visión deba ser complementada con el análisis de las formas que adoptó la evolución temporal de cada una de aquellas variables y la de sus correspondientes interrelaciones.

La producción industrial

Luego de más de un decenio de crecimiento ininterrumpido del sector, el año 1975 marca el inicio de otra larga fase histórica caracterizada, ahora, por su irregularidad, enmarcada en un franco retroceso productivo.

El golpe de Estado de marzo de 1976 y las primeras medidas en el ámbito de la política económica (congelamiento salarial, liberalización de precios, devaluación) acentúan los rasgos recesivos que habían comenzado en 1975. La demanda interna de bienes industriales se contrajo significativamente -caída profunda de los salarios reales, restricciones presupuestarias que afectaron la inversión pública, incertidumbre que condicionó el nivel de la inversión privada- potenciando el efecto depresivo que sobre la oferta sectorial generaban las limitaciones y el encarecimiento del crédito industrial, el deterioro de sus precios respecto de los agropecuarios y la eliminación paulatina de los incentivos a la exportación.

Aún cuando la mayoría de aquellos efectos persistieron, en mayor o menor medida, durante 1977, otros elementos compensaron la influencia de los mismos, incidiendo positivamente sobre el nivel de la actividad industrial.

El acentuado incremento de la demanda interna de bienes de capital -la inversión en equipo durable creció el 36,5%, alcanzando su máximo nivel histórico-; la notable expansión de la demanda de bienes de consumo durable, favorecida por la concentración del ingreso -el valor agregado por la industria

CUADRO N° 1

EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA. 1974-1983

(en índices base 1974 = 100)

Variables	Volumen físico de la producción	Obreros ocupados	Productividad de la mano de obra	Horas-obrero trabajadas	Productividad horaria de la mano de obra	Relación horas trabajadas	Salario real (a)	Costo salarial (b)	Relación productividad costo salarial
Años	I	II	III = I/II	IV	V = I/IV	VI = IV/II	VII	VIII	IX = III/VIII
1974	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1975	96,5	103,8	92,9	101,3	95,3	97,6	96,6	88,5	104,9
1976	93,6	100,4	93,3	99,5	94,1	99,1	65,0	57,0	163,7
1977	98,9	94,3	105,0	98,9	100,0	104,9	64,1	62,8	167,2
1978	88,1	85,1	103,5	88,6	99,4	104,1	63,2	66,4	155,8
1979	102,0	83,3	122,5	89,7	113,7	107,7	72,2	77,7	157,6
1980	99,7	76,8	129,7	81,9	121,7	106,6	80,4	96,2	134,9
1981	83,8	67,2	124,7	68,8	121,9	102,4	72,2	83,2	149,8
1982	83,0	63,6	130,6	66,1	125,6	103,9	65,9	61,5	212,4
1983	90,4	65,7	137,6	69,6	129,9	105,9	82,7	81,4	169,0

(a) Salario nominal deflacionado por Índice de Precios al Consumidor.

(b) Salario nominal deflacionado por Índice de Precios Mayoristas no Agropecuarios Nacionales.

FUENTE: "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Daniel AZPIAZU, E.M. EASUALDO y M. KHAVISSE, Editorial Legasa, 1986.

automotriz creció el 42,1% -; y en menor medida el dinamismo de las exportaciones industriales -aumentaron en términos reales, un 26,5%-, posibilitaron la recuperación de la producción industrial (7,8%). Por otra parte, la persistencia de los factores que afectaban negativamente la evolución industrial se reflejaban en el deterioro de las producciones vinculadas al nivel del salario real, como en el caso de la alimenticia, que cayó el 1,4%.

Ya hacia el último trimestre del año, la desaceleración del ritmo de crecimiento preanunciaba el inicio de una nueva fase recesiva; ésta se manifestó con particular intensidad en 1978, cuando el producto industrial cayó en más de un 10%. Esta contracción no está dissociada de las características que adoptó la política económica que, al jerarquizar la estabilización de precios e implementar una política monetaria restrictiva con una liberalización de las tasas de interés -nueva ley de entidades financieras- afectó la producción sectorial. La retracción de la demanda interna -persistencia del deterioro salarial y caída brusca de la inversión- y la minimización de las "existencias" -ante las tasas de interés reales crecientemente positivas-, derivaron en una nueva y difundida recesión.

La adopción de una nueva política anti-inflacionaria, sustentada, ahora en el enfoque monetario del balance de pagos e instrumentada a través de la fijación anticipada del tipo de cambio (una política monetaria pasiva) y la apertura generalizada de la economía generaron, en una primera instancia -1979- una difundida reactivación sectorial como producto de la política empresarial de recomposición de "existencias"; la recuperación de la demanda de bienes de consumo durables -ambas asociadas al descenso de la tasa de interés real- y, también, de los no durables, favorecida por el moderado incremento de los salarios reales (reajuste mensual del salario mínimo y mayor flexibilidad salarial)-. Este primer efecto expansivo revela, a lo largo del año, una desaceleración paulatina que va a dar lugar, a partir del primer trimestre de 1980, a la crisis más profunda, difundida y persistente de la posguerra. Al cabo de tres años (1980-1982), el producto industrial cayó casi un 25%.

La jerarquización, prácticamente unilateral, de la política anti-inflacionaria derivó en un creciente atraso cambiario que si bien afectó, en mayor medida, a las industrias productoras de bienes transables -via competencia local de importaciones abaratadas y restricciones a las exportaciones por su encarecimiento relativo en el plano internacional- alcanzó también al conjunto de las productoras de insumos y de bienes de capital. A la vez, al implementarse una serie de medidas concurrentes para lograr un mayor abaratamiento relativo de las importaciones -baja de aranceles, supresión de tributos extra-arancelarios, eliminación de gravámenes a los bienes no producidos localmente-, aquel efecto recesivo generado por el rezago cambiario se acentuó y profundizó en forma

considerable. Por otro lado, esa crítica situación sectorial se vió agravada por los efectos de la persistente elevación de las tasas de interés real (con atraso relativo de los precios industriales), en un marco de creciente endeudamiento de la mayor parte de las firmas manufactureras, y por una generalizada incertidumbre no ajena al "crack" financiero desatado a partir de la caída del Banco de Intercambio Regional (marzo 1980).

Esta crisis sin precedentes que comprende al conjunto de las actividades industriales -la contracción del producto oscila entre un mínimo de 7,7% en la industria química y el 37,1% en maquinarias y equipos-, se extiende más allá de los cambios verificados en la conducción económica en correspondencia con la sucesión militar-presidencial de marzo de 1981. La persistencia de la crisis no está dissociada de la profundidad de las transformaciones generadas -directa e indirectamente- por la política económica del quinquenio 1976-1980; ni de que las nuevas autoridades económicas no planteen, ni mucho menos, una ruptura con la visión ideológico-social que sustentó el Ministro Martínez de Hoz a partir de 1976.

En la medida en que, como lo afirmaran sus formuladores, el programa implementado en 1976 constituía un todo "coherente, inseparable e integral", la eliminación de sus efectos más "perniciosos" debía asumir necesariamente, idénticas características. Es así que, recién en la segunda mitad de 1982, luego de sucesivas devaluaciones y crecientes restricciones a las importaciones -con sus consiguientes efectos "proteccionistas"- y operada la "licuación de pasivos" de buena parte de las firmas, el sector industrial revela una cierta recuperación en su nivel de actividad que se extenderá hasta el año 1983 en el que, por lo menos en el plano institucional, se inicia una nueva historia.

La ocupación obrera

La irregularidad evidenciada por la producción sectorial no se reproduce en lo relativo a la demanda de mano de obra. Más allá de la involución resultante -al cabo del decenio-, difiere sustancialmente la forma e intensidad que asume tal fenómeno en ambos casos. En efecto, el mercado de trabajo se caracteriza, a partir de 1976 y más específicamente desde el segundo trimestre, desde la concreción del golpe militar, por la expulsión sistemática e ininterrumpida de trabajadores que sólo se revierte en 1983, cuando la ocupación en el sector se incrementa un 3,3%. Se alcanzó así un nivel equivalente a menos de los dos tercios de la dotación de personal existente antes del golpe militar de 1976.

Lo propio acontece respecto de las horas-obrero trabajadas, sólo que en este último caso se manifiesta con una menor intensidad relativa dada la prolongación de la jornada media de trabajo. Es ésta otra de las formas como se re-

fleja el “disciplinamiento” de la clase obrera: la recurrencia a uno de los mecanismos más arcaicos de intensificación del trabajo-. De manera mucho más clara y precisa que en lo concerniente a la producción sectorial, la evolución del empleo industrial revela, con particular nitidez, algunos de los efectos sociales del cambio de gestión del gobierno. Así, mientras la recesión industrial se inicia, en realidad, en la segunda mitad de 1975, sus implicancias en el plano ocupacional sólo se materializan a partir del segundo trimestre de 1976, en correspondencia con el inicio del “proceso” militar de “disciplinamiento” de los sectores subordinados.

Esta disociación entre la evolución de la producción industrial -deterioro persistente- y la de la ocupación sectorial -creciente- que se extiende hasta la instauración de una nueva dictadura militar, está íntimamente vinculada a la presión ejercida por la movilización social que, en el marco de la gestión gubernamental del peronismo (1973-76), no sólo impidió el ajuste ocupacional a los menores niveles de producción sino que, incluso, trajo aparejado un incremento de la ocupación sectorial.

Esta influencia decisiva de las reivindicaciones sociales se ve también reflejada en la evolución de las horas-obrero trabajadas que revela, al contrastarse con la ocupación, una reducción paulatina de la jornada media de trabajo.

Ambos fenómenos -creciente ocupación y disminución de la jornada media- son eliminados drásticamente a partir de la alteración del marco político-institucional que los possibilitó. El golpe militar de fines de marzo de 1976, la disolución de la CGT, la intervención hecha a los sindicatos, la suspensión de las actividades gremiales -castigadas con una represión hasta allí desconocida, tanto por sus formas como por su intensidad-, y la supresión del derecho de huelga, suponen una modificación sustantiva de las pautas de funcionamiento del mercado laboral, reguladas, ahora, bajo el objetivo de “disciplinar” a la clase obrera y anular, por completo, aquella presión sindical.

De allí que no resulte sorprendente que con el inicio de esta nueva conducción militar y la adopción de aquellas medidas disciplinadoras, la ocupación industrial se reduzca en forma ininterrumpida y la jornada media de trabajo tienda a incrementarse sistemáticamente.

En una primera instancia (segundo trimestre de 1976 a primero de 1977), la eliminación del “sobreempleo” -vía la adecuación de los planteles a los nuevos y más bajos niveles de producción o, en otras palabras, un ritmo de expulsión de asalariados superior al de la caída de la producción-, podría estar explicando la decreciente demanda de mano de obra. No obstante, a partir ya del segundo trimestre de 1977, se inicia una segunda fase caracterizada, ahora, por una nueva disociación entre la evolución de la producción y la del empleo, de signo opuesto a la verificada entre 1973 y 1976. Así, a pesar de la reactiva-

ción de la producción industrial con tasas que, para los tres últimos trimestres de 1977, oscilan entre el 3,7% y 14,4% persiste la expulsión de mano de obra a un ritmo nunca inferior al 5,0% (Cuadro N° 2).

Esta reducción sistemática del empleo industrial, desvinculada del comportamiento de la producción sectorial, se mantiene en forma ininterrumpida hasta el inicio de 1983. Hasta allí se suceden 27 trimestres (segundo de 1976 a cuarto de 1982) de caída permanente en el nivel de ocupación, con el agravante de que en diez de esos trimestres se registran tasas de crecimiento positivas de la producción industrial.

Indudablemente, la magnitud y persistencia de la política de expulsión y su disociación del desenvolvimiento productivo permitirían inferir que el empresariado industrial adoptó una política "diciplinadora" tan o más intensa que la propuesta por las autoridades.

La productividad de la mano de obra

Entre 1974 y 1983, la productividad de la mano de obra en la industria se incrementó a una tasa media equivalente a 3,6% anual acumulativa (2,9% de considerarse la productividad horaria). Aún cuando en el plano cuantitativo tal ritmo de crecimiento no difiera del verificado en el decenio 1963/73 (3,9% anual), de crecimiento sostenido y permanente de la producción industrial, tal identidad es sólo aparente ya que, en realidad, constituyen dos fenómenos cualitativamente distintos. Mientras en el decenio 1963/73, el crecimiento de la productividad fue acompañado por un mayor nivel de producción y de empleo, el verificado en la última década se mueve en un contexto caracterizado por una involución de la producción y una significativa contracción de la ocupación. Así, más allá de las similitudes formales, en el primer caso se trata de un efecto derivado de una reconversión estructural de la industria, lo que implica un incremento en la capacidad productiva del trabajo, mientras que, en el segundo, responde fundamentalmente a una mayor intensidad en el uso de la fuerza de trabajo, a la prolongación de la jornada de trabajo y, en síntesis, a una consecuencia lógica de las modificaciones estructurales introducidas por la política de "disciplinamiento".

De allí que este crecimiento atípico de la productividad de la mano de obra se corresponda, temporalmente, con el del régimen militar de gobierno (entre 1976 y 1983 la productividad aumenta a un ritmo medio de 5,7% anual).

Las formas específicas que adopta la evolución de la productividad revelan su estrecha vinculación con el nivel de empleo -más precisamente, con la dinámica que adopta el ritmo de expulsión de asalariados del sector- y una escasa asociación con la evolución productiva. Así, a lo largo del período, la produc-

CUADRO N° 2

**EVOLUCION TRIMESTRAL DE LA OCUPACION Y LA PRODUCCION INDUSTRIAL
TASAS DE CRECIMIENTO RESPECTO A IDENTICO PERIODO DEL AÑO ANTERIOR.
(1975-1979)**

(en %)

	Ocupación obrera	Volumen físico de la producción
1975:		
I Trimestre	5.4	- 0.5
II Trimestre	5.0	- 0.6
III Trimestre	4.0	- 5.0
IV Trimestre	1.1	- 7.6
1976:		
I Trimestre	1.7 golpe militar	- 3.0
II Trimestre	- 3.7	- 4.1
III Trimestre	- 5.0	- 2.5
IV Trimestre	- 6.4	- 2.1
1977:		
I Trimestre	- 7.3	- 0.6
II Trimestre	- 7.4	3.7
III Trimestre	- 6.9	14.4
IV Trimestre	- 5.1	4.7
1978:		
I Trimestre	-10.5	-18.0
II Trimestre	-10.0	-12.7
III Trimestre	- 8.9	-11.4
IV Trimestre	- 9.1	- 3.8
1979:		
I Trimestre	- 4.1	21.0
II Trimestre	- 1.4	23.4
III Trimestre	- 1.9	12.0
IV Trimestre	- 1.2	8.4

fuente: "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80". Daniel AZPIAZU, Eduardo M. Basualdo y Miguel Khavisse. Editorial Legase. 1986.

tividad aumenta tanto con crecimientos de la producción (1977, 1979 y 1983), como ante contracciones de la misma (1976, 1980 y 1982) y, sólo decae, levemente, ante caídas significativas -suponen tasas de dos dígitos- en el nivel de actividad industrial (1978 y 1981).

En la economía argentina se registró durante la última década una caída de la inversión, sobre todo a partir de 1980, que representaba el 20% del PBI en 1973 y disminuyó por debajo del 15% en 1983. El deterioro de la misma se debió fundamentalmente a la reducción de la inversión en equipo durable de producción (la inversión neta en este tipo de bienes pasó de 1969 millones de dólares en el período comprendido entre 1970 y 1973, a ser negativa a partir de 1981, llegando a la cifra de 2728 millones de dólares en 1983. 2/ Esta situación, caracterizada por una escasa inversión de capital, dio lugar a la concreción de muy pocos proyectos en las actividades industriales capaces, por su naturaleza, de alterar sustancialmente la productividad agregada del sector. En otro plano, debido a una "reorganización" del mercado laboral, el significativo aumento de la producción por obrero sólo puede explicarse a partir de la incidencia efectiva de las distintas formas que adoptó esa "reorganización" del mercado: creciente intensidad en el uso de una fuerza de trabajo redimensionada a partir de su disminución permanente; prolongación de la jornada; cercenamiento de conquistas laborales relativas a las condiciones de trabajo y, un nuevo conjunto de mecanismos "disciplinadores" de las fuerzas laborales.

Los salarios

Ese "proceso de reorganización" del mercado laboral no podía dejar de lado uno de los elementos centrales del mismo: el salario. El establecimiento y la consolidación de un nuevo -y mucho más bajo- nivel salarial constituye, en tal sentido, como lo demuestra su propia persistencia temporal hasta nuestros días, uno de los "logros" más importantes de la política económica del régimen militar.

Aún cuando el salario real comienza a deteriorarse en 1975 (3,3%), más precisamente en la segunda mitad de ese año, es con el inicio mismo de la gestión militar de gobierno cuando, vía congelamiento de los salarios y la liberalización generalizada de precios, se establece un nuevo nivel de remuneraciones que implica, para los trabajadores, una pérdida de un tercio de sus ingresos -en 1976, el salario real disminuyó un 32,7%-.

Por su parte, desde el punto de vista del empresariado industrial, esos nuevos niveles suponen, para 1976, una reducción en sus costos laborales equivalente a 35,7% y, si se los contrasta con los de 1974, del 43,0%.

Ese profundo reajuste de los salarios, concretado en menos de un año de dictadura militar, revela claramente la intención oficial de fijar un nuevo punto de "equilibrio" -de mínima- en el mercado laboral. En tal sentido, la utilización de los salarios como uno de los instrumentos de la política de estabilización constituye un simple complemento de aquel objetivo básico y esencial en el programa de reestructuración de la sociedad.

A partir de 1977, ya establecido ese nuevo y "disciplinador" punto de "equilibrio", la evolución salarial reconoce un comportamiento no homogéneo según se lo evalúe desde el punto de vista de quienes lo perciben (salario real), o de quienes lo abonan (costo salarial). Ello no hace más que reflejar las divergencias existentes en la evolución de los precios al consumidor (determinan el poder adquisitivo del salario) y los mayoristas industriales (definen el costo laboral). Diferencias que se acentúan aún más si se tienen en cuenta la reducción de los aportes patronales y de la indemnización por despido que se impusieron durante el gobierno militar.

En cuanto al salario real, los años 1977 y 1978 revelan la persistencia del deterioro de las remuneraciones, claro que con menor intensidad que el verificado en el primer año de la gestión militar.

Por su parte, los años 1979 y 1980 muestran una cierta recuperación del ingreso real de los asalariados. Por un lado, ésta se ve inducida por una elevada movilidad laboral ante pequeñas diferencias en las remuneraciones y, por otro, es posibilitada por una mayor flexibilidad en la política salarial del régimen -reajuste mensual de los salarios mínimos, liberación práctica en la fijación de las remuneraciones-.

La profunda crisis que se desencadenó en 1981 -la producción industrial cayó un 16,0%- no dejó de repercutir sobre los ingresos de los asalariados. A partir de allí se inicia un nuevo bienio de contracción salarial que deriva en una caída de casi el 20% en la remuneración real que, así, vuelve a ubicarse en torno a aquel punto de "equilibrio", "sincerado" en 1976.

Por último, en 1983, en un contexto social caracterizado por el creciente deterioro del régimen militar, las expectativas generadas por una cada vez más cercana "reinstitutionalización", así como la recuperación de cierto margen de acción y de presión por parte de las organizaciones obreras, se registró una importante recomposición salarial profundizada hacia fines de año por los aumentos otorgados por las nuevas autoridades. De todas maneras, estos resultaron insuficientes para recuperar los niveles previos al golpe militar -14,4%-.

Como un simple efecto derivado del disímil comportamiento de los índices de precios minoristas respecto de los mayoristas-industriales de origen nacional, la evolución del costo salarial presenta características distintivas respecto de su significación real para sus perceptores. Así, a partir de aquel paso que fuera drásticamente impuesto a poco de iniciarse el proceso militar, el costo laboral unitario revela un aumento paulatino y sostenido que se extiende hasta 1980. Ello no hace más que poner de manifiesto que, entre 1976 y 1980, el incremento de los precios mayoristas industriales se ubicó muy por debajo del verificado por los precios al consumidor. Dada la incidencia de los "servicios" -no "transables" en su gran mayoría y, por ende, no afectados directamente por la política de apertura -éstos se expandieron un 35,2% más que los primeros. Es este deterioro de los precios industriales el que explica el incremento verificado por los costos laborales en forma continua hasta 1980, de todas maneras, no llegan a alcanzar los niveles correspondientes a 1974.

Las modificaciones introducidas en la política económica a partir de 1981 derivan, entre otras cosas, en una paulatina recomposición de los precios relativos minoristas/mayoristas industriales -estos últimos recuperan ya en 1982 todo el deterioro relativo de los años precedentes- y, con ello, sumado a la propia caída de los salarios, los costos laborales descienden abruptamente a punto tal que, en 1983, se ubican por debajo de los vigentes en 1977.

La distribución regresiva del ingreso industrial

Dado el comportamiento diferencial entre la productividad de la mano de obra -entre 1974 y 1983 creció el 37,6%- y el costo salarial de la misma -decayó el 18,6%-, la magnitud del excedente captado por el empresariado industrial, en su conjunto, se incrementó, en el decenio, en un 69,0%. En otras palabras, más allá de su destino específico, el capital industrial se apropió de la totalidad de los recursos generados por la mayor productividad de la mano de obra y, también, de la pérdida de ingresos de los asalariados del sector.

Esta significativa transferencia de ingresos, desde los sectores obreros al capital, aparece como una constante desde el mismo inicio de la gestión militar. En 1976, más precisamente en los últimos nueve meses del mismo, se verifica un cambio total y profundo en las tendencias -conflictivas- prevalecientes hasta allí. En efecto, como producto de la pronunciada contracción salarial y el leve incremento de la productividad, el excedente sectorial apropiado por el sector empresario se incrementó en el 56,1%; redistribución de ingresos que no tiene precedentes históricos, más aún si se considera su concreción en tan corto plazo.

En concordancia con los objetivos fundamentales del proceso iniciado en 1976, la magnitud de la transferencia de ingresos del sector asalariado al empresario ocupa un lugar central en la consolidación de las bases "clasistas" de esa nueva y remozada estructura económica y social que se procuraba implantar.

Más allá del pico extremo registrado en 1982, la evolución posterior de la relación productividad/salarios parecería revelar que el régimen militar habría logrado consolidar una nueva forma de distribución interna del ingreso industrial. Aún cuando éste registra ligeras oscilaciones a lo largo del proceso, las mismas se verifican, ahora, en torno a un nuevo nivel.

2. EL PROCESO DE CONCENTRACION DE LOS MERCADOS Y DE LA CENTRALIZACION DEL CAPITAL

Ciertamente, la redefinición de la relación que mantenían el capital y el trabajo constituye un dato básico e insoslayable de la política económica y social que llevó adelante la dictadura militar. Sin embargo, la continua y significativa redistribución del ingreso, el redimensionamiento del mercado laboral, el deterioro de las condiciones de trabajo y el aumento de la jornada media, estuvieron estrechamente vinculadas con una acentuada alteración en el grado de concentración de los mercados industriales.

Al analizar desde esta perspectiva la evolución de los mercados industriales, se puede constatar, (Cuadro N° 3), que las ramas altamente concentradas -aquellas en donde los ocho establecimientos más grandes generan más del 50% de la producción de la rama- aumentaron su participación en la producción industrial del 40,2% en 1973 al 44,2% en 1983, al mismo tiempo que prácticamente mantuvieron el volumen físico de la producción durante la década (evolucionaron al 0,08% anual acumulativo). Las ramas medianamente concentradas -aquéllas en donde los ocho establecimientos más grandes generan entre el 25% y el 50% de la producción de la rama- también aumentaron su participación en la producción manufacturera (pasaron del 27,5% en 1973 al 29,4% en 1983, pero, a diferencia de las anteriores, disminuyendo el volumen físico de su producción al -0,35% anual acumulativo). Las ramas escasamente concentradas, por último, fueron claramente las perjudicadas de modo más central al disminuir su gravitación en la producción industrial (del 28,1% en 1973 al 23,5% en 1983) y caer acentuadamente el volumen físico de su producción (disminuyó al 2,54% anual acumulativo 3/. De esta manera, se puede concluir que la desindustrialización de la última década estuvo articulada con una severa redistribución del ingreso y con una sensible concentración de los mercados industriales.

CUADRO N° 3

**EVOLUCION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL SEGUN EL GRADO DE
CONCENTRACION DE LOS MERCADOS 1973-83
(millones de \$ en 1973, % y tasa anual acumulativa)**

Estratos de concentración	1973		1983		Tasa de crecimiento 1983-1973
	Valor de producción	%	Valor de producción	%	
Ramas altamente concentradas	87.737,8	40,2	86.926,3	44,2	- 0,08
Ramas medianamente concentradas	60.069,0	27,5	57.793,9	29,4	- 0,35
Ramas escasamente concentradas	61.456,8	28,1	46.304,7	23,5	- 2,54
TOTAL [1]	218.506,0	100,0	196.718,3	100,0	- 0,95

(1) Incluye un conjunto de ramas pequeñas no incorporadas en los estratos de concentración considerados.

FUENTE: "Tendencias y transformaciones del capital extranjero en la industria argentina: 1973-83", Eduardo M. Basualdo, Centro de Economía Transnacional, 1985.

Los agentes económicos predominantes en la producción industrial

La mayor o menor tendencia a la oligopolización de la producción industrial es, entre otros factores, el resultado del impacto diferencial que tiene sobre los mercados la acumulación de capital en las etapas de expansión económica o la destrucción y reasignación del mismo en las etapas de crisis. Ahora bien, si la conformación estructural se analiza enfocando no ya los diferentes mercados sino los distintos tipos de empresa, se constata que también allí sus efectos son desiguales, produciéndose un creciente predominio de un cierto tipo de firmas y un deterioro en la posición de otros. De esta manera, la creciente oligopolización o competitividad de los mercados, así como los cambios en la composición del conjunto de los bienes industriales por un lado y el creciente predominio de un cierto tipo de empresas, por otro, están articulados en tanto constituyen distintos aspectos de un mismo proceso de concentración y centralización del capital.

Sin embargo, esta dinámica general del proceso de acumulación se concreta en modalidades específicas en las distintas etapas del desarrollo. A partir de 1958, la oligopolización de los mercados industriales y la creciente importancia de la producción de bienes de consumo durable e intermedios se articulan con el liderazgo del capital extranjero 4/. A partir de 1976, en el marco del creciente agotamiento del modelo "desarrollista", los sectores dominantes intentan imponer una nueva modalidad de acumulación que desencadena una profunda crisis económica en la cual el aumento de la importancia de los mercados oligopólicos se corresponde con el predominio de un cierto tipo de empresas que, si bien existían previamente, no ejercían en forma conjunta el liderazgo del proceso de acumulación: los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas 5/.

Las características históricas y productivas que presentan las nuevas fracciones dominantes constituyen un elemento primordial para aprehender uno de los componentes básicos en la conformación del "poder", no sólo en términos sociales sino también económicos. Este criterio metodológico adquiere relevancia cuando se intenta, como en el caso de este documento, analizar procesos de reestructuración y evaluar las posibilidades de reindustrialización. El análisis de los capitales que tienen la capacidad de conducir el proceso econó-

mico es aún más importante cuando se trata de estudiar los cambios estructurales en una etapa de crisis profunda en la cual se articulan fenómenos de internacionalización financiera con transformaciones productivas y no en una fase de expansión con una situación estructural estable y consolidada.

En términos generales, las fracciones predominantes están conformadas por grandes capitales que controlan la propiedad de múltiples firmas locales

ubicadas en una diversidad de actividades económicas. La relación establecida entre sus empresas responde a estrategias que combinan la integración horizontal, vertical y la diversificación de actividades.

Sin embargo, bajo esta forma general del capital se encuentra a dos fracciones que tienen orígenes y también inserciones económicas diferentes. Por un lado están los capitales nacionales que, basados en su proceso de acumulación interno constituyen un conjunto de grupos económicos. El origen de la mayoría de ellos se remonta a la época del modelo agroexportador y la industrialización sustitutiva de la década del 30 y del 40, aún cuando algunos de ellos (los menos) se industrializan a partir de los años 60, durante la segunda etapa de sustitución de importaciones. De esta manera, estos capitales se conformaron sobre la base de la fracción de la oligarquía que se diversificó y expandió hacia la producción industrial (tal como Bunge y Born, Braun Menéndez y Garovaglio y Zarraquín) engrosados posteriormente, durante la década del 30 y del 40, por otros grupos económicos que se generaron en la propia actividad industrial o la explotación petrolera (como por ejemplo Celulosa Argentina, Astra y Pérez Companc), a los cuales se agregan otros de reciente formación (como SOCMA, Bidas y Arcor).

Por otro lado, están un conjunto de ET (empresas transnacionales) que como parte de su proceso de acumulación en el nivel mundial se expandieron en el país mediante la instalación de múltiples empresas controladas, cuyas actividades estaban integradas y/o diversificadas. Este tipo de ET proviene tanto de la primera como de la segunda sustitución de importaciones (tal como Ford, Pirelli, Bayer o Renault) y en menor medida de la etapa agroexportadora (como por ejemplo Brown Boveri y Dreyfus) 6/.

El origen de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas permite constatar que son importantes actores en la economía argentina desde hace largo tiempo. Ciertamente no es en su reciente conformación en donde radican los cambios en el poder económico, sino en que, por primera vez estas dos fracciones del capital ocupan conjuntamente el centro del proceso de acumulación y van articulando sus intereses y estrategias buscando definir un proyecto económico-social conjunto.

A esta altura del análisis cabe preguntarse acerca de los sectores en que se fueron incorporando históricamente estos capitales durante su proceso de expansión. En este sentido, las actividades que desarrollan las empresas vinculadas o controladas por las ET diversificadas y/o integradas permite constatar la importancia que adquiere la actividad industrial (que es más relevante aún si se tiene presente que entre ellas se encuentran buena parte de las mayores firmas oligopólicas de la actividad) y al mismo tiempo la desarrollada articulación de la producción manufacturera con las finanzas y la comercialización. En 1973 las ET diversificadas y/o integradas se encuentran insertas a través de sus empresas locales en primer lugar en la producción industrial, luego en las finanzas, seguros y otros servicios y en tercer lugar en la comercialización (Cuadro N° 1).

La estructura empresarial de los grupos económicos por su parte, presenta diferencias con relación a las ET que están con sus distintos orígenes y formas de expansión. En efecto, si bien la producción manufacturera es la actividad más relevante de estos capitales (entre ellas se encuentran también un nutrido número de las mayores empresas oligopólicas), tan importante como ella es la producción agropecuaria y forestal siguiéndole luego las finanzas, seguros y otros servicios y finalmente la comercialización. Estas primeras características estructurales del nuevo poder económico son relevantes para reafirmar, por un lado, que la forma de acumulación dominante está directamente referida a una estructura empresarial compuesta por numerosas firmas que funcionan articuladamente. Por otro, para percibir que el perfil económico no se asienta exclusivamente en la producción manufacturera ya que, si bien ésta tiene una gran importancia, hay un conjunto de actividades complementarias a su alrededor que son imprescindibles para la acumulación creciente de capital de estas fracciones dominantes.

En este contexto, es igualmente importante delinear el perfil industrial de estos capitales. El de las ET diversificadas y/o integradas a principios de los años 70, estaba conformado, en primer lugar, por la producción de bienes de consumo durables, fundamentalmente la fabricación de automotores y finalmente por la elaboración de un conjunto de bienes de consumo no durables tales como los aceites y los cigarrillos.

La inserción industrial de los grupos económicos, por su parte, estaba en la misma época muy centralizada en la elaboración de los bienes intermedios tanto de origen agropecuario como de origen industrial, (papel, derivados del petróleo, hierro y acero, aluminio y petroquímicos) y en algunos productos de consumo no durable entre los que se encuentran el azúcar y el aceite.

CUADRO N° 4

ACTIVIDADES QUE DESARROLLAN LAS EMPRESAS VINCULADAS A LAS ET DIVERSIFICADAS Y/O INTEGRADAS Y A LOS GRUPOS ECONOMICOS

	Número de empresas vinculadas							
	Cantidad	Total	Agropecuarias y forestales	Comerciales	Financieras, seguros y otros servicios	Industriales (1)	Otras Actividades	Actividades identificadas
ET diversificadas y/o integradas 1/	60	678 (100,0)	42 (6,2)	89 (13,1)	152 (23,4)	263 (38,9)	60 (8,8)	72 (10,6)
Grupos económicos 2/	13	264 (100,0)	76 (28,8)	27 (10,2)	63 (23,9)	76 (28,8)	22 (8,3)	- -

1/ Se consideraron las ET y los grupos económicos que teniendo presencia industrial, poseen 6 o más empresas.

2/ Comprende las siguientes actividades: minería y petróleo, electricidad y gas, construcción, transporte y comunicaciones.

FUENTE: Elaborado con base en "El nuevo poder económico en la Argentina", Daniel Azpiazu, Eduardo M. Basualdo y Miguel Khavisse, Editorial Legasa, 1986.

El creciente control de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas sobre la producción industrial

La reestructuración industrial produjo cambios relevantes dentro del sector empresarial. Hubo sectores que fueron profundamente afectados por la crisis (los pequeños y medianos empresarios) mientras que otros se beneficiaron de la misma: las empresas oligopólicas. Dentro de estos últimos también se produjeron rupturas significativas que dieron lugar a una nueva configuración del poder económico.

La tipología de los agentes económicos, que fue válida para analizar la fase del proceso de sustitución de importaciones, caracterizada como segunda fase, es insuficiente para el logro de una distinción y evaluación adecuadas de la importancia de los capitales predominantes y de los que quedaron en una posición subordinada. Debe distinguirse, dentro de las firmas privadas nacionales, las que pertenecen a grupos económicos de aquéllas que son empresas independientes; y dentro de las empresas extranjeras, entre las que son controladas por una ET diversificada y/o integrada internamente, y las que pertenecen a una ET especializada, aquéllas que sólo operan en mercados específicos.

En términos del valor agregado industrial a precios de 1970, la evolución de la participación de los distintos tipos de empresas entre 1970 y 1973 expresa las tendencias vigentes desde los años 60 (Cuadro N° 5). El capital extranjero en su conjunto fue el que ganó posiciones pasando del 48,7% al 50,5% en dicho periodo, siendo dentro del mismo las ET diversificadas y/o integradas las que registraron un crecimiento levemente superior al de las restantes. Estas tendencias se vieron complementadas por el estancamiento en la participación de las empresas del Estado y de los grupos económicos, así como por la declinación de la importancia de las firmas independientes 7/.

Por el contrario, entre 1973 y 1983, esas tendencias que caracterizaron la evolución industrial durante la segunda sustitución de importaciones, se alteran profundamente, cobrando forma aquéllas que expresan las nuevas condiciones del proceso de acumulación. En efecto, la evolución de los distintos tipos de empresas indica que los que aumentan su participación en la producción industrial son, en primer lugar, los grupos económicos y luego las ET diversificadas y/o integradas, tendencias que resultan altamente significativas, si se tiene en cuenta, que se trata de la evaluación de la participación de estos capitales a partir de una encuesta que sólo incorpora a los mayores establecimientos del sector, los menos afectados por la crisis.

Las empresas del Estado, por su parte, también incrementan su participación en la producción industrial ya que del 9,7% de la misma en 1973, llegan al 11,5% en 1983. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que ellas in-

CUADRO N° 5

PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS TIPOS DE EMPRESA EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL Y LAS VENTAS DE LAS 250 MAYORES EMPRESAS INDUSTRIALES

(en %)

Tipo de Empresas Años	Total	Empresas del Estado	EMPRESAS EXTRANJERAS			EMPRESAS NACIONALES		
			Total	Diversifi- cadas y/o integradas	Especia- lizadas	Total	Grupos Económi- cos	Indepen- dientes
Producción indus- trial con precios de 1970								
1970	100,0	9,4	48,7	29,3	19,4	41,9	13,4	28,5
1973	100,0	9,2	50,5	30,5	20,0	40,3	13,4	26,9
1983	100,0	11,5	46,4	32,9	13,5	42,2	16,8	25,3
Ventas de las 250 ma- yores empresas in- dustriales								
1976	100,0	26,8	43,1	25,1	18,0	30,1	12,9	17,2
1983	100,0	20,1	46,7	33,0	13,7	33,2	17,4	15,8

FUENTE: *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80'*, D. Azpiazu, E.M. Basualdo, M. Khevisse, Edit. Legasa, 1986. Así como "El comportamiento exportador de las grandes empresas nacionales y extranjeras", E.M. Basualdo y M. Khavisse, CET, 1986.

cluyen hacia el final de la década bajo análisis las firmas que quedaron bajo su administración con motivo del proceso de convocatoria y quiebra en el que entraron diversos grupos económicos durante la dictadura militar (Oddone, Grecco, Sasetru). Si se excluye la producción de estas empresas, la participación de las firmas estatales sería del 10,1% en 1983.

Los restantes tipos de empresa decaen en importancia. Las ET especializadas descienden acentuada y sistemáticamente del 20,0% de la producción industrial en 1973 al 13,5% en 1983. Las empresas nacionales independientes, por su parte, retrotraen su participación del 26.9% del total en 1973 al 25,3% en 1983. Pérdida que sería sustancialmente mayor si la encuesta del INDEC fuera más representativa de las pequeñas y medianas empresas, ya que estas últimas fueron las que, en mayor proporción, sufrieron la crisis 8/.

Desde otra perspectiva, al analizar la participación de los diferentes tipos de empresas en las ventas de las 250 mayores empresas industriales, el creciente predominio de los grupos económicos y de las ET diversificadas y/o integradas adquiere aún mayor nitidez. En efecto, estas fracciones del capital fueron las únicas que aumentaron su participación entre 1976 y 1983, mientras que las empresas del Estado, las ET especializadas y las firmas nacionales independientes perdieron gravitación (Cuadro N° 5).

Por lo tanto, las ventas de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas entre 1973 y 1983 pasan de representar el 51,9% al 63,1% de las ventas de las 250 mayores firmas manufactureras, tendencia de por sí significativa, que adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que la participación de las ventas de las 250 empresas más grandes en relación con el valor de la producción industrial aumentó en forma sensible (pasó del 38,1% en 1976 al 42,0% en 1983).

Estas estimaciones que resultan de considerar muestras y periodos diferentes, permiten delinear grandes tendencias que son importantes para comprender algunas de las formas que adoptó, en los últimos años, el proceso de acumulación en la Argentina. En efecto, al comparar la evolución de los diferentes agentes económicos que resulta de la encuesta industrial del INDEC y de las ventas de las 250 mayores firmas industriales, se pueden extraer dos conclusiones importantes.

En primer lugar y respecto al creciente predominio de los grupos económicos y las ET, en la producción industrial surgen fuertes evidencias acerca de la centralidad que tuvieron los precios relativos en la expansión de estas fracciones del capital. Se puede inferir entonces que este tipo de empresas, al ac-

tuar fundamentalmente en mercados oligopólicos, durante una etapa de alta inflación, tuvieron la capacidad de fijar precios por encima del promedio de la economía, convirtiendo los mismos en uno de los principales instrumentos de su expansión estructural. Este proceso discriminatorio dentro del sector industrial se articuló con la valorización financiera del excedente económico, en el cual estas fracciones también obtuvieron ventajas decisivas sobre el resto de los agentes económicos a partir de la acentuada inserción financiera que tiene su estructura empresarial 9/.

En segundo lugar y respecto de las empresas del Estado, la divergencia de su participación en las dos estimaciones indica que durante la última década hubo una creciente transferencia de excedente desde el Estado hacia las empresas privadas a partir de un aumento en el volumen físico de la producción, que fue acompañado por una caída de los precios relativos. Se puede concluir entonces que contrariamente a lo que sucedió con los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas, las empresas del Estado, a pesar de tener una inserción fundamentalmente oligopólica y obviamente haber actuado también en una etapa de alta inflación, fueron perjudicadas por los precios relativos al fijarlos por debajo del promedio, subsidiando de esta manera el capital privado en general y a estos grupos y Et en particular.

La participación de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas en el endeudamiento externo.

La nueva fisonomía estructural de la producción industrial y la consecuente importancia de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas dió lugar a una nueva dinámica del sector, a partir de la cual estas fracciones del capital también adquieren gran relevancia en la inversión, las exportaciones, etc. Dados los objetivos y alcances de este documento no es pertinente analizar aquí el papel de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas en los diferentes espacios económicos 10/. Sin embargo, sí es necesario destacar, brevemente, la vinculación que tienen los mismos con la deuda externa, en tanto esta última constituye una de las restricciones económicas más severas no sólo para la reindustrialización interna sino también para el crecimiento económico global.

Para ubicar el papel que juega el endeudamiento externo en la expansión de estos capitales, se debe analizar el destino y el origen del excedente que manejan los mismos. A partir de allí se puede comprobar que el excedente lo orientaron minoritariamente hacia un conjunto de inversiones productivas (la

mayoría de las cuales recibió los beneficios promocionales del Estado) que al complementar el proceso de reestructuración del resto de los agentes económicos, hicieron posible el acentuado predominio estructural que lograron estas fracciones. Otra parte del excedente lo destinaron a la demanda de construcciones residenciales y de bienes y servicios suntuarios. La porción más significativa del mismo la canalizaron hacia la inversión financiera tanto en el mercado interno como -y principalmente- en el externo, dando lugar estas últimas a los aproximadamente 30 mil millones de dólares de origen argentino en el exterior.

La salida de capitales al exterior estuvo íntimamente vinculada con la otra fuente del excedente que les permitió a estos capitales potenciar su poder económico: la deuda externa privada, en tanto la misma, después de contraída fue transferida al Estado, en un primer momento mediante los seguros de cambio y luego directamente a través de su estatización.

En términos muy generales se puede afirmar que la parte sustancial del endeudamiento argentino comenzó a generarse en 1979, momento en el cual el sector privado incrementó en forma notable sus obligaciones con el exterior (aumentó su deuda externa en, prácticamente, 5 mil millones de dólares). Si bien los capitales privados se siguieron endeudando en forma acentuada durante 1980, el rasgo más notable en dicho año fue el significativo aumento que se registró en la deuda externa del Estado. Durante 1981 ambos, el Estado y el capital privado, siguieron contrayendo obligaciones externas. De esta manera el grueso del endeudamiento externo argentino se generó entre 1979 y 1981, etapa en la cual la deuda externa pasó de 6500 millones de dólares a 32 mil millones de la misma moneda.

La evolución, así como el nivel alcanzado por el endeudamiento externo, han sido estudiados por destacados economistas 11/. Lo que interesa destacar aquí es la centralidad que tuvo la deuda externa privada y la política económica en la generación de la deuda externa total y la salida de capitales al exterior.

El progresivo agotamiento de la apertura externa con subvaluación del tipo de cambio, fue acompañado por una masiva salida de capitales al exterior que, si bien estuvo vinculada a las expectativas de una inminente devaluación, respondió principalmente a que los acreedores externos le exigieron a los deudores privados internos que garantizaran sus obligaciones con activos financieros en el exterior. Ciertamente, en esta operación convergieron los intereses de ambos, ya que los acreedores obtuvieron una garantía de pago y los deudores eliminaron el riesgo derivado de una posible devaluación.

Sin embargo, las disponibilidades de divisas mermaron rápidamente debido a la importación irrestricta de bienes, a los viajes al exterior y a la propia salida de capitales. Es en ese momento que el régimen militar puso en marcha el endeudamiento masivo del Estado, que en definitiva fue el que hizo posible que en unos pocos meses salieran del país más de 20 mil millones de dólares.

Debido a la forma en que se desarrolló el endeudamiento externo se deduce que hasta 1980, los deudores privados operaron con una hipótesis de mínima respecto al pago de sus obligaciones, ya que para saldarlas total o parcialmente preveían la utilización de sus activos en el exterior. Desde 1981 en adelante comienzan a concretar la hipótesis de máxima, que consistió en transferir su deuda al Estado para de esta manera liberarse del pago de sus obligaciones y conservar intactos sus activos financieros en el exterior. Esta operación se inició con el régimen de seguros de cambio, siguió con la estatización de la deuda privada mediante la emisión de títulos de la deuda por parte del Estado y continuó durante el actual gobierno democrático con la emisión de nuevas obligaciones (Promisory Notes).

Establecida ya la relación entre el endeudamiento externo privado, la salida de capitales y el endeudamiento estatal, queda por determinar cuáles fueron los principales capitales privados que se endeudaron con el exterior. La primera característica de la estructura de los deudores privados es su acentuada concentración. En efecto, los mayores deudores privados realizaron únicamente el 4,7% de las operaciones (411 operaciones) las cuales involucran el 77% del valor de la deuda externa privada total (16.499 millones de dólares). (Cuadro N° 6).

La segunda característica de la deuda externa privada es que los agentes económicos que generaron la mayor parte de la misma son los grupos económicos y las ET. En efecto, se puede comprobar (Cuadro N° 7) que hubo 30 grupos que contrajeron deudas por 7.139 millones de dólares que representan el 33,6% de la deuda externa privada. El análisis de la deuda desde esta perspectiva, permite extraer algunas conclusiones importantes para entender el carácter que asume la reestructuración productiva y evaluar las posibilidades de una reindustrialización futura. La primera de ellas es que la deuda externa fue una de las fuentes primordiales de excedentes para un conjunto de capitales (los grupos económicos y las ET) que adoptaron un funcionamiento basado en la valorización financiera del capital. La segunda de ellas, es que la propia dinámica del Estado se subordinó a las necesidades de estas fracciones haciendo posible el proceso mencionado precedentemente.

CUADRO N° 6

**GRADO DE CONCENTRACION DE LA DEUDA EXTERNA PRIVADA
(Diciembre 1983)**

	Número de operaciones		Monto de la deuda	
	Cantidad	%	miles de US\$	%
Deuda Privada TOTAL	8.811	100,0	21.278.044	100,0
Mayoría deudores privados a/	411	4,7	16.449.382	

a/ Se consideraron las operaciones de 9 o más millones de US\$. En el caso de los grupos económicos y de las ET con más de una subsidiaria, se incluyeron las operaciones menores de 9 millones de US\$ que realizaron algunas de sus empresas controladas.

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Banco Central de la República Argentina.

CUADRO N° 7

IMPORTANCIA DE LOS DIFERENTES CAPITALES EN LA DEUDA EXTERNA PRIVADA

	Capital Extranjero			Capital Nacional			TOTAL	
	Total	ETDI 1/	ETE 2/	Grupos Económicos	Empresas independientes	Empresas del Estado		Empresas no identificadas
Cantidad	106	37	69	30	46	6	38	226
Número de operaciones	186	103	83	125	56	6	38	
Monto de la deuda (miles de U&S)	7.117.503	2.483.605	4.633.398	7.138.942	1.210.419	169.811	812.707	16.449.382
Deuda promedio (miles de U&S)	67.146	67.124	67.158	237.965	26.313	28.302	21.387	72.785
Porcentaje sobre mayores deudores	43,3	15,1	28,2	43,4	7,4	1,0	4,9	100,3
Porcentaje sobre deuda total	33,4	11,7	21,7	33,6	5,7	0,8	3,8	77,3

1/ Incluye las ET que controlan o participan en el capital de 6 o más empresas locales.

2/ Incluye las ET que controlan o participan en el capital de 5 o menos empresas locales.

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Banco Central de la República Argentina.

3. LAS TRANSFORMACIONES SECTORIALES EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL

Las alteraciones sectoriales y la importancia de los bienes intermedios

El comportamiento de las distintas ramas de la actividad industrial se caracterizó durante la última década por ser persistentemente discontinuo e irregular, siempre, claro está, dentro de un generalizado marco recesivo. En este sentido, basta resaltar tres rasgos básicos (Cuadro N° 8):

- en sólo dos de los diez años entre 1973 y 1983, la evolución del conjunto de las nueve divisiones industriales (dos dígitos de la CIIU Rev. 2) tiene, más allá de su intensidad diferencial, un mismo sentido: -expansión en 1979 y retracción en 1981-.
- la dispersión entre las tasas de crecimiento de las distintas divisiones industriales oscila entre 20 y 25 puntos en la casi totalidad de los años.
- para cada una de las divisiones industriales se verifica una sucesión alternada de años de crecimiento y recesión que representa como situaciones polares los casos de la industria maderera (siete años recesivos) y el de la papelera (siete años con ritmo positivo de crecimiento) y, de considerarse las variaciones extremas entre las tasas anuales -positivas y negativas- para cada una de ellas, un nivel mínimo en la industria alimenticia (18,1 puntos) y un máximo que asciende a 50,3 puntos en el caso de la industria de maquinaria y equipos.

La inestabilidad generalizada de los mercados industriales, alentada y favorecida por la intensidad que asumen las modificaciones permanentes en la estructura de precios relativos, emerge como un denominador común del desenvolvimiento de ellos durante la última década. En tal contexto, la estrategia empresarial de mediano o largo plazo (programación de la inversión, de la producción, financiera, etc.) se ve, por demás, limitada. El desplazamiento de los excedentes hacia otras actividades -dentro del propio espectro industrial, hacia otros sectores e incluso al exterior- tiende a constituirse en la mejor alterna-

CUADRO N° 8

EVOLUCION SECTORIAL DEL P.B.I. INDUSTRIAL ENTRE 1974 Y 1983

Años	Alimentos bebidas tabaco	Textiles confec- ciones	Madera y mueble	Papel impren- ta	Produc- tos Quí- micos	Miner. no metálicos	metal. básicos	Maquinaria y equipos	Otras industrias	TOTAL
1974	8,9	10,3	14,6	6,2	- 5,4	7,8	2,7	7,3	5,9	5,9
1975	0,7	- 4,6	8,4	0,7	1,3	1,9	- 4,1	- 6,5	- 2,6	- 2,6
1976	- 0,5	- 5,4	18,2	- 12,4	1,7	- 3,5	- 9,6	- 1,8	- 3,1	- 3,1
1977	- 1,4	3,7	4,8	0,1	1,5	- 1,3	14,9	22,2	7,8	7,8
1978	- 2,6	- 14,2	- 1,2	3,2	- 8,0	0,4	- 5,5	- 20,3	- 10,5	- 10,4
1979	5,2	10,8	11,1	1,8	12,3	7,1	- 17,0	- 13,5	10,1	10,2
1980	1,8	- 15,1	- 3,0	- 6,7	- 0,9	- 3,5	- 7,9	- 4,5	- 3,8	- 3,8
1981	- 3,9	- 20,1	- 13,0	- 18,1	- 7,4	- 17,6	- 12,9	- 28,1	- 16,0	- 16,0
1982	- 9,2	- 1,0	- 15,2	5,5	- 1,3	- 9,2	12,3	- 8,4	- 4,8	- 4,8
1983	3,8	14,1	- 7,6	5,5	9,5	12,4	5,0	17,9	10,0	10,0
t.a.a.	0,1	- 2,3	- 4,2	- 1,8	0,3	- 0,9	0,7	- 2,2	- 1,0	- 1,0
Años (+)	5	4	3	7	6	5	5	4	4	4
Años (-)	5	6	7	3	4	5	5	6	6	6
Máx.	8,9	14,1	14,6	6,2	12,3	12,4	16,0	22,2	10,1	10,2
(Año)	(1974)	(1983)	(1974)	(1974)	(1979)	(1983)	(1979)	(1977)	(1979)	(1979)
Min.	- 9,2	- 20,1	- 18,2	- 18,1	- 8,0	- 17,6	- 12,9	- 28,1	- 16,0	- 16,0
(Año)	(1982)	(1981)	(1975)	(1981)	(1978)	(1981)	(1981)	(1981)	(1981)	(1981)

FUENTE: D. Azpiazu, E.M. Basualdo y M. Khavisse, "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Editorial Legasa,

tiva de inversión, para aquellos que manejan estructuras industriales idóneas, capaces de llevarlas a cabo. Se trataría entonces no ya de una simple política de diversificación del riesgo sino fundamentalmente, como una forma de aprovechamiento integral de las diversas y heterogéneas oportunidades que van brindando las cambiantes formas que adopta la política económica. La jerarquización de una programación cortoplacista de características eminentemente especulativas; la agilidad de respuesta o de desplazamiento hacia aquellas actividades que en las diversas coyunturas resultan beneficiadas por la política estatal, pasan a ejercer una influencia decisiva en la dinámica de acumulación de las distintas formas de inserción industrial.

La inestabilidad e irregularidad que registró la evolución de las diferentes ramas que componen la actividad manufacturera constituyó la forma en que avanzó la redefinición de la importancia que tenían en 1973 los diferentes bienes industriales. El análisis de la evolución que registraron los mismos entre 1973 y 1983 (Cuadro N° 9) permite constatar que se produjeron alteraciones significativas en su importancia relativa.

En este sentido, el rasgo central que es necesario resaltar es el aumento sensible que se registró en la participación de los bienes intermedios en el volumen físico de la producción. Pasó del 41,3% en 1973 a prácticamente el 50% del mismo en 1983, que fue el resultado de una tasa de crecimiento anual del 073% (la única que fue positiva en los diferentes bienes industriales). En el otro extremo se encuentran los bienes de consumo durable y los bienes de capital que cayeron acentuadamente en su participación, habiendo involucionado a una tasa de variación anual del -4,78% y del -2,47% durante la década.

Estas transformaciones en la importancia que detentaban los distintos tipos de bienes, están vinculadas a los cambios que se registraron en los agentes económicos centrales en el proceso de acumulación. En efecto, las ET diversificadas y/o integradas y especialmente los grupos económicos tienen una inserción sumamente importante en la producción de bienes intermedios.

La desarticulación industrial: el caso de la industria electrónica 12/

Las transformaciones en la importancia sectorial de la producción industrial fueron acompañadas por cambios profundos en la propia estructura productiva. En términos generales, se puede afirmar que se produjo una desarticulación de la industria que se fue conformando durante la segunda sustitución de importaciones, a partir de la desaparición y marginamiento de las pequeñas y medianas empresas.

Obviamente, este efecto general adquirió formas específicas en las distintas actividades industriales, las que deben ser investigadas. Sin embargo, para

CUADRO N° 9
EVOLUCION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL SEGUN EL TIPO DE BIEN
ELABORADO. 1973-1983
(millones de \$ de 1973, % y tasa anual acumulativa)

Tipo de bien	1973 Valor de Producción	%	1983 Valor de Producción	%	Tasa de creci- miento
bienes de consumo no durable	81.759,9	37,4	68.761,7	35,0	- 1,56
bienes intermedios	90.179,3	41,3	97.693,4	49,7	+0,73
bienes de consumo durables	21.480,2	9,8	12.537,6	6,4	- 4,78
bienes de capital	15.844,2	7,3	12.032,2	6,1	- 2,47
TOTAL 1/	218.506,0	100,0	196.718,3	100,0	- 0,95

1/ Incluye un conjunto de ramas pequeñas no incorporadas en los tipos de bien considerados

FUENTE: *"Tendencias y transformaciones del capital extranjero en la industria argentina: 1973-1983"*, Eduardo M. Basualdo, Centro de Economía Transnacional, 1985.

aprehender la profundidad que adquirió la desarticulación y reestructuración industrial se analizará con cierto detalle el caso de la industria electrónica. La elección de este sector se debe, en primer lugar, a que es una de las actividades centrales en la reestructuración productiva de los países centrales y en segundo lugar, a que internamente fue uno de los sectores que se había expandido e integrado durante la segunda sustitución de importaciones, consolidando un grupo de empresas locales con tecnología propia.

Las características de la industria electrónica durante la segunda sustitución de importaciones.

Del conjunto de las actividades que conformaban la industria electrónica a mediados de la década del 70, se analizará especialmente la producción de bienes electrónicos de consumo, debido, en primer lugar, a que la misma aportaba casi el 73% de la producción de la industria electrónica local (Cuadro N° 10). En segundo lugar, porque el 96% del total del mercado de bienes de consumo electrónico era abastecido en 1976 por la producción local, lo cual, te-

CUADRO N°10
MERCADO DE BIENES ELECTRONICOS Y PRODUCCION LOCAL EN 1976

Especialidad o Sub-rama	Mercado (miles US\$ ctes)	Produccion (miles US\$ cts)	Producción Mercado (%)
Consumo	233.000	224.000	95
Medida y Control	30.000	15.000	50
Energía	42.000	18.000	42
Comunicaciones	120.000	45.000	37
Médica	15.000	5.000	31
TOTAL 1/	441.000	307.000	69

1/ Excluye computación y máquinas de oficina (68 millones de mercado y 66 de producción), dado que la producción era sobre todo electromecánica y no electrónica, fundamentalmente por la producción de Olivetti Arg. e IBM Argentina.

FUENTE: H. Nochteff, "Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina. 1976-1982", FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

niendo en cuenta la apertura de la economía argentina que se produjo a partir de dicho año, permite comparar el comportamiento industrial y tecnológico en dos situaciones diferentes: el de protección primero y el de apertura después.

Durante la etapa sustitutiva dentro de la industria de bienes electrónicos de consumo (en adelante IBEC) se encontraba la producción de TV blanco/negro que representaba el 30% restante de la producción.

Al analizar el comportamiento de las distintas producciones de la IBEC, en relación al comportamiento del conjunto industrial, se puede constatar que por los salarios pagados y su productividad, se ubicaban en 1974 entre las actividades más dinámicas de la producción manufacturera. En efecto, los salarios anuales promedios de las empresas maduras productoras de TV blanco/negro superaban en 1974 en un 69% a los del grupo de actividades que pagaban mayores salarios en la industria.

Algo similar, aunque con mayor intensidad, ocurrió con la productividad. En 1974, el valor agregado anual por persona ocupada en la IBEC era un 51% superior al del conjunto de la industria y un 45,4% superior al del grupo de las metalmecánicas (en la cual estaba incluida la IBEC), aunque un 19% inferior a las actividades de mayor productividad (químicos, derivados del petróleo y caucho).

Las tendencias mencionadas son especialmente significativas si se tiene en cuenta que, en 1974, las industrias que pagaban mayores salarios y las que tenían una productividad más elevada se correspondían con las que habían tenido una mejor "performance" en materia de productividad, de precios relativos y de crecimiento en el periodo intercensal.

El único aspecto en que la dinámica de la IBEC fue menor al conjunto industrial, fue en el volumen físico de la producción. Sin embargo, a pesar de que las tasas anuales de crecimiento de las producciones más maduras (radio y televisión) fueron inferiores (4,8 y 6,9% entre 1965 y 1974) al 7,9% del total industrial, las de los productos más nuevos fueron semejantes (7,8 en la fabricación de equipo de audio) o superiores (17,7% en grabadores y 19,0% en autorradios).

Este comportamiento de la IBEC fue el resultado de las condiciones atípicas, dentro de los países periféricos, en que se estructuró esta industria. Caracterizado por un aumento moderado de la producción; acompañado por un incremento de la productividad que permitió una reducción sensible de los precios relativos; por un nivel salarial más alto que los de la mayor parte de los sectores económicos, se percibe el cuadro que explica el fenómeno.

Mientras que en la mayor parte de los países periféricos tanto la tecnología como las empresas del sector de consumo electrónico eran de origen extranjero, en la Argentina predominaban las firmas de capital local que utilizaban tecnología propia. Aproximadamente el 80% de los aparatos elaborados por la industria local eran diseñados por las mismas empresas productoras, utilizando componentes producidos en su mayor parte también en el país, si bien se apreciaba una gran debilidad en la producción de componentes activos (semiconductores de estado sólido).

La tecnología de los bienes de consumo, especialmente en radio y televisión, se había mantenido próxima a la frontera mundial. Un indicador de ello fue la evolución de los precios dada la relación entre innovación tecnológica y de reducción de costos a mediano plazo. En electrónica, esta relación es especialmente nítida, dado que los principales cambios tecnológicos (el paso de la válvula a los componentes de estado sólido y el paso de los componentes discretos a los circuitos integrados) redujeron el tamaño y aumentaron la confiabilidad de los componentes, produciendo efectos notables sobre el costo de los equipos.

Por ello puede afirmarse que una importante reducción de los precios relativos en el mediano y largo plazo no puede sostenerse en un sector de la electrónica si ese sector no incorpora las principales innovaciones que se producen.

Es importante destacar que la evolución y las características estructurales de la IBEC precedentemente delineadas, fueron el resultado de una política general de protección de la industria de bienes de consumo y de restricción a las importaciones consideradas suntuarias, y no el producto de una estrategia explícita y selectiva de desarrollo en electrónica 13/.

La reestructuración de la industria electrónica durante la etapa de apertura económica

A partir de 1976, en el marco de la crisis mundial, la dictadura militar puso en marcha una política económica que rompió abruptamente las condiciones de “protección y aislamiento parcial” en que se había desarrollado el mercado de bienes de consumo electrónico así como el de sus partes, piezas y componentes.

Los cambios que se produjeron en la industria electrónica de bienes de consumo, fueron el resultado del conjunto de políticas públicas y del comportamiento de los diversos agentes sociales. Sin embargo, adquirió una especial y determinante importancia la eliminación y/o reducción de las protecciones tarifarias y extratarifarias, así como los cambios en los precios relativos nacional/importados de los bienes de consumo y de los bienes intermedios que demandaba esta industria. La apertura del mercado de bienes de consumo se inició con la Res. 292/76 que derogaba las prohibiciones de importación de este tipo de bienes que regía desde 1971. A partir de allí, se inició una serie de reducciones arancelarias, en general masivas y no sectoriales, a las que se agregaron reducciones y/o eliminaciones de tasas y gravámenes específicos para diversos tipos de mercaderías importadas. Este proceso fue acompañado en las postrimerías de 1978 por una marcada sobrevaluación de la moneda nacional que potenció los efectos reestructuradores.

La consecuencia directa de la apertura del mercado local a las importaciones fue una espectacular reducción del costo de importación de los bienes de consumo y de los bienes intermedios que su fabricación demandaba. De la evolución de los mismos (Cuadro N° 11) se puede comprobar que: a) los precios de los bienes de consumo electrónicos llegaron a descender un 78% en junio de 1978 respecto de diciembre de 1976. Estos, si bien aumentaron posteriormente en julio de 1982, eran todavía un 67% inferiores al vigente a comienzos de la dictadura militar; b) el precio real de las partes y piezas exclusivas y de los circuitos impresos importados se redujo aún más intensa y aceleradamente que el

CUADRO N° 11
EVOLUCION DEL COSTO DE IMPORTACION DE LOS BIENES DE
CONSUMO ELECTRONICOS Y DEL COSTO Y PRECIO DE LOS BIENES
INTERMEDIOS IMPORTADOS Y NACIONALES
1976 - 1982
(Diciembre 1976 == 100)

Diciembre 1976	Costo real	Costo real	Costo real	Costo real
Junio 1977	de los bie-	de los cir-	de los res-	de los bie-
Junio 1978	nes de con-	cuitos, par-	tantes com-	nes inter-
Junio 1979	sumo impor-	tes y piezas	ponentes	medios na-
Junio 1980	tados	exclusiv.	importa-	cionales
Junio 1981			dos	
Junio 1982				
	100	100	100	100
	75	75	81	66
	46	37	54	76
	29	24	34	72
	22	18	28	71
	23	23	35	69
	33	33	42	72

FUENTE: Hugo Nochteff, *"Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina. 1976-1982"*, FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

de los bienes terminados. En efecto, en junio de 1982, cuando el costo de los bienes de consumo importado se había reducido un 54 % respecto de 1976, el de las partes, piezas y circuitos impresos se había reducido en un 63 %. En el punto más bajo llegó a ser un 82 % inferior a la base, frente a un 78 % de los bienes de consumo; c) el precio de los restantes bienes intermedios importados descendió también acentuadamente pero menos que los bienes terminados y las partes y piezas, llegando a ser un 72 % inferior al precio de 1976 en el punto más bajo; d) los precios reales de los bienes intermedios nacionales descendieron (partes, piezas y componentes en conjunto) pero lo hicieron en una propor-

ción marcadamente inferior al de los importados. En el punto más bajo de los precios importados de partes, piezas y circuitos impresos, éstos descendieron un 32% y, en la misma fecha, los precios de los nacionales habían descendido un 29%.

El tránsito de un mercado electrónico protegido a otro abierto a las importaciones produjo un notable aumento de estas últimas, el cual fue especialmente agudo en el caso de los bienes de consumo. En efecto, al analizar la evolución de las importaciones, se puede constatar, en primer lugar, (Cuadro N° 12) que las importaciones de bienes electrónicos aumentaron 5 veces entre el período 1970/76 y 1977/84 mientras que las importaciones totales e industriales se elevaron en menos de 1,5 veces. En segundo lugar, que dentro de los productos electrónicos importados, los más dinámicos fueron los bienes de consumo, al elevarse aquéllas en 16 veces entre 1970/76 y 1977/84.

En la IBEC, la brusca y acentuada alteración en los precios de los bienes intermedios nacionales e importados debería haber orientado a las empresas hacia el uso de tecnología y componentes importados. Este proceso se registró pero en forma gradual en las líneas de productos que las empresas habían fabricado hasta ese momento, de las cuales las más importantes eran los televisores en blanco y negro, las radios y los equipos de audio. El tránsito gradual al uso de la tecnología así como de piezas y componentes importados se produjo, pero mediante un proceso distinto a la sustitución progresiva debido centralmente a dos hechos. En primer término, la caída en la protección de los bienes de consumo fue tan acentuada que la gran mayoría de las empresas fue abandonando progresivamente la producción de los bienes que había fabricado hasta ese momento. De esta manera no se produjo, en términos globales, un cambio en el origen de la tecnología y de los bienes intermedios, sino una sustitución del origen de los propios productos finales, lo cual ciertamente implicó una acentuada caída de la participación de la tecnología y los bienes intermedios locales en la oferta de los bienes de consumo. En segundo lugar, porque con posterioridad a 1976 se incorporó en la Argentina el servicio de transmisión de televisión con colores. En el contexto de un mercado abierto el comportamiento de las empresas respecto de la tecnología y los proveedores fue opuesto al comportamiento anterior a 1976.

Las importantes consecuencias estructurales que tuvo la introducción de la televisión con colores sobre la industria electrónica hacen que sea necesario analizar dicho proceso. Cuando se definió la instalación del sistema de televisión con colores, las empresas fabricantes de dichos aparatos tenían tres opciones básicas:

CUADRO N° 12
IMPORTANCIA Y EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES DEL SECTOR
ELECTRONICO
1970/76 Y 1977/84

	1970/76	1977/84
1. Participación de las importaciones electrónicas		
1.1. En las importaciones totales	3,46	9,24
1.2. En las importaciones industriales	3,94	10,26
2. Evolución de las importaciones (1970/76 = 100)		
2.1. Totales	100	235
2.2. Industriales	100	240
2.3. Electrónicas	100	623
3. Evolución de las importaciones de los distintos bienes electrónicos (1970/76 = 100)		
3.1. Bienes de consumo	100	1.730
3.2. Bienes de capital	100	537
3.3. Bienes intermedios	100	517

FUENTE: Hugo Nochteff, *"Desindustrialización y retroceso tecnológico en la Argentina. 1976-1982"*, FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

- a) armar los aparatos a partir de componentes nacionales y/o extranjeros comprados a diversos proveedores.
- c) armarlos a partir de la compra a un solo proveedor de todas las partes y componentes ya ensamblados y ajustados en un número muy reducido de subconjuntos del aparato terminado (sistema SKD)
- b) armarlos a partir de componentes y partes separadas pero adquiridas a un único comprador (sistema CKD)

El primer modelo fue el predominante en la Argentina hasta 1976 e implicaba que la empresa terminal realizara el diseño del aparato ya que ninguno de los proveedores poseía el diseño completo. En las dos restantes opciones, las condiciones cambiaban radicalmente porque la empresa terminal abandonaba el desarrollo de la tecnología del producto y perdía autonomía tecnológica y comercial. Sin embargo, entre ellos hay diferencias porque en el sistema CKD la empresa debía poseer cierto nivel de bienes de capital, fuerza de trabajo y capacidad técnica para el armado, ajuste y control de calidad de un número muy grande de partes y componentes (aproximadamente 1500 en un TVC en 1979/80). En SKD sólo tenía que ensamblar algunos subconjuntos ya ajustados y controlados, por lo cual, los requerimientos de bienes de capital, mano de obra y capacidad técnica eran mínimos.

Una vez descartado el modelo de tecnología propia por la falta de protección arancelaria, en principio las empresas deberían haber optado por el modelo CKD, porque les permitía mantener en parte sus ventajas competitivas, elemento que no aportaba el SKD. Sin embargo, debido al atraso en fijar la estructura tarifaria y de aforos, las empresas fueron decidiendo adoptar el SKD, adquiriendo tecnología en los países centrales (especialmente Japón) que también los proveía de los subconjuntos. De esta manera se consolida, en la fabricación del bien de consumo más importante, un modelo "maquilador", ya que la distribución de las actividades entre el centro y la periferia las realiza directamente la industria del país central. Este siempre asigna a la periferia las actividades económicas menos remunerativas y la forma de operación cancela toda posibilidad de control de los precios de transferencia. De la conjunción de estos procesos se produjo una profunda reestructuración de la IBEC que se manifiesta no sólo en el tipo y origen de la tecnología sino también en la ocupación y la demanda de insumos nacionales. En efecto, al compararse la situación de la in-

industria electrónica de consumo entre 1974 y 1980, se puede constatar que, habiendo aumentado levemente la producción, se produjo una reducción del 66% en la mano de obra ocupada que fue acompañada por una reducción del 83% en la demanda de componentes nacionales y un aumento del 1.076% en la demanda de componentes importados (Cuadro N° 13).

CUADRO N° 13
COMPARACION ENTRE LA INDUSTRIA ELECTRONICA DE CONSUMO
EN 1974 Y 1980

	1974	1980	Variación (%)
Valor de la producción (en unidades equivalentes de TV B/N)	1.100.000	1.330.000	+ 21
Personal ocupado	13.000	4.400	- 66,6
Demanda de componentes importados (miles de US\$)	16.000	188.253	+ 1.076
Demanda de componentes nacionales (miles de US\$ ctes.)	118.000	20.000	86
Porcentaje del valor de la producción terminal cubierto con tecnología nacional	80/90	15	-81/ - 83

FUENTE: H. Nochteff "Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina 1976-1982" FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

La sustitución de los componentes nacionales por los importados no sólo tuvo efectos sobre el nivel de la producción interna de los miembros sino que también produjo la desaparición de empresas y una drástica disminución de la capacidad técnica. De las 11 empresas líderes en la fabricación de componentes electrónicos que operaban en 1976, cinco habían desaparecido en 1982, entre las que se encontraban las tres mayores (dos de capital y tecnología nacional). De las seis restantes, tres habían reducido su capacidad productiva a menos de un tercio y una cuarta (la empresa mejor dotada con bienes de capital y con mayor capacidad tecnológica propia) operaba con más de un 50% de capacidad ociosa. A lo que se agrega que la mayoría de ellas en 1983 eran incapaces de cumplir las especificaciones técnicas y los niveles de calidad usuales en 1976.

4. LA REESTRUCTURACION PRODUCTIVA Y LAS POSIBILIDADES DE REINDUSTRIALIZACION EN LA ARGENTINA

Conceptos preliminares: la definición de reindustrialización y las características del marco internacional

El análisis de las posibilidades y las distintas alternativas de un proceso reindustrializador, exigen dar cuenta del conjunto de problemáticas macro y microeconómicas que enfrenta la economía argentina, de su articulación con la economía internacional así como de las características que debe adoptar la política económica. Ciertamente, este documento no tiene tales pretensiones sino la intención de evaluar únicamente algunas de las restricciones y posibilidades internas para ponerlo en marcha.

En el marco de estos objetivos es necesario realizar algunas consideraciones preliminares.

Planteados ya los alcances de este análisis sobre la reindustrialización local, es preciso considerar el concepto de reindustrialización y las características de la economía internacional, ya que son elementos imprescindibles en el tratamiento del tema y permanecen implícitos en el desarrollo posterior del mismo.

La importancia de explicitar el sentido que se le otorga a la reindustrialización está relacionada con el carácter equívoco que tiene dicho concepto. En efecto, cuando se habla de reindustrialización se puede estar aludiendo a contenidos marcadamente disímiles, como por ejemplo a la necesidad de lograr únicamente un crecimiento sostenido del sector o a llevar a cabo una reconstrucción de la industria sustitutiva existente en los años 60 o, finalmente, a la incorporación interna de las industrias más dinámicas en las economías centrales durante la etapa actual.

En este documento, el concepto de reindustrialización contiene tres elementos básicos. El primero de ellos es que la producción industrial se debe ubicar en el sector central del proceso de acumulación interna de capital, lo cual implica un mayor crecimiento relativo en el mediano plazo. En segundo lugar,

que el crecimiento del sector debe estar vinculado con la integración productiva y el desarrollo tecnológico del mismo. En tercer lugar, que la expansión industrial se logra mediante el desarrollo del mercado interno a partir de una distribución progresiva del ingreso.

En relación con el contexto internacional es necesario tener en cuenta un conjunto de cambios que se produjeron en la economía internacional y que afectan o condicionan las posibilidades de una reindustrialización interna. Entre los más relevantes se encuentran, en primer lugar, el creciente proteccionismo que se registra en el comercio internacional, así como el acentuado deterioro de los términos de intercambio que afecta a los países periféricos como la Argentina. En segundo, la política que EEUU le impone al sistema económico internacional, una de cuyas expresiones es el alto nivel de las tasas de interés que no sólo mantiene en el exterior una masa importante de capitales provenientes de América Latina, sino que también acrecienta los pagos anuales originados en la deuda externa de la región.

El nuevo funcionamiento económico y las posibilidades de reindustrialización

Las posibilidades de una reindustrialización interna, entendida en los términos precedentes, no puede ser evaluada independientemente de la reestructuración productiva que se registró durante la última década. Por el contrario, el primer aspecto que debe investigarse es el papel y el dinamismo industrial que supone el nuevo funcionamiento de la economía argentina. Para ello, debe analizarse el patrón de acumulación de capital que detentan las fracciones estructuralmente predominantes ya que son ellas las que tienen la capacidad de definir el comportamiento global del proceso económico.

En el funcionamiento económico previo a 1976, los grupos económicos invertían teniendo en cuenta su tasa de ganancia y la vigente en las diferentes actividades internas. En el caso de que no hubiera alternativas de inversión, estos capitales distribuían utilidades, aumentaban reservas, etc. Las ET diversificadas y/o integradas, por su parte, tenían un espectro de alternativas que superaba las posibilidades de la economía local ya que incorporaban la tasa de ganancia productiva en el exterior. En el caso de que las condiciones externas fuesen convenientes, las firmas extranjeras remitían sus ganancias internas al exterior bajo distintas formas (remisión de utilidades, pago de tecnología, precios de transferencia, etc.).

La internacionalización financiera implementada por la dictadura militar, rompe el proceso de acumulación anterior, no sólo porque la libre movilidad del capital implica que la consideración de la tasa de ganancia productiva en el exterior deja de ser un criterio privativo de las ET, sino fundamentalmente porque

a partir de allí el nivel de la tasa de retorno se confronta con la tasa de interés, en una etapa donde predomina la valorización financiera del capital.

Estas unidades económicas tienen una estructura empresarial que les otorga claras ventajas sobre el resto de los agentes económicos para operar en una etapa donde la valorización financiera del capital es estratégica en la evolución de las empresas. En efecto, en esas condiciones, la propiedad y el funcionamiento coordinado de empresas productivas, comerciales y financieras les permite a los grupos económicos y a las ET diversificadas y/o integradas obtener una tasa de ganancia superior al resto de los agentes económicos. La preeminencia de la valorización financiera del capital provoca que el excedente de las firmas industriales no se canalice hacia la inversión productiva sino al mercado financiero interno y externo. De allí entonces que las escasas inversiones de envergadura que realizaron estos capitales estuviesen vinculadas a un acen- tuado subsidio estatal mediante el régimen de promoción industrial -es importante tener en cuenta que el endeudamiento externo no estuvo ligado a la inversión-.

Este comportamiento de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas no es contradictorio con su creciente predominio industrial sino complementario del mismo. Las empresas industriales que pertenecen a este tipo de capitales avanzan en el control del sector debido, principalmente al deterioro y desaparición de los restantes agentes económicos y sólo secundaria- mente por las inversiones realizadas. Su evolución diferencial se basa en el ma- nejo de los precios relativos y en la articulación financiera-productiva que ellos poseen.

Ahora bien, teniendo ya delineado el funcionamiento de estas fracciones del capital es posible analizar las perspectivas de una reindustrialización interna. Los cambios en el proceso de acumulación de los grandes capitales locales se produjeron a partir de la apertura de la economía argentina al mercado inter- nacional de bienes y capitales. Si bien en la actualidad estos mercados, en un caso, recobraron un conjunto de barreras puestas contra la entrada de bienes importados, y en el de capitales se limitó el grado de apertura, la dinámica de estos capitales continúa siendo la misma. Hay un conjunto de factores que re- fuerzan el efecto de que la protección sea parcial. Por un lado, las altas tasas de interés en el mercado internacional ligadas a la crisis de las economías cen- trales es uno de los factores que impide el retorno, al menos parcial, de los ca- pitales argentinos invertidos en el exterior, e incluso en algunas coyunturas posteriores al régimen militar motivaron nuevas salidas de capitales. Por otro, la política de ajuste interna orientada a incrementar el saldo de la balanza co- mercial de tal forma que pudiera enfrentar el pago de la deuda externa, im- plica altas tasas de interés y una baja demanda interna.

En estas condiciones, no hay elementos para esperar que la producción industrial sea nuevamente la actividad central del proceso de acumulación sino que, por el contrario, todo parece indicar que se tiende a consolidar la desjerarquización industrial que caracteriza la situación actual, después del severo proceso de desindustrialización. Sin embargo, esto no significa que no se efectúen inversiones, así como tampoco que la industria deje de tener gravitación en la acumulación de las fracciones dominantes. De allí entonces que sea importante analizar a grandes rasgos el tipo de industria que tienden a estructurar.

Para analizar la estrategia industrial de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas hay que diferenciar entre las industrias que fueron las centrales en la segunda sustitución de importaciones y en las cuales ya actuaban estos capitales antes de 1976 (siderurgia, petroquímica, automotriz) y las producciones que comienzan a ser las dinámicas en la economía capitalista y en las cuales estos capitales tienen menor significación (algunas producciones electrónicas, máquinas - herramientas - agroquímicas, etc.).

Pese a que las industrias dinámicas de los años 60 comienzan a registrar, en los países centrales, una severa caída en su ritmo de crecimiento y una no menos importante reestructuración productiva, internamente, la expansión posterior a 1976 de estos grandes capitales, estuvo centrada en ellas. Su tendencia es la de lograr una mayor integración mediante la instalación de nuevas firmas o la adquisición de empresas ya existentes, muchas de las cuales eran anteriormente sus proveedoras. Planteo que es especialmente nítido en aquellas actividades que están naturalmente protegidas (bienes no transables) o cuyo demandante es el Estado.

Esta estrategia no va acompañada por un comportamiento productivo que supere los problemas que ya enfrentaba la industrialización local. Por el contrario, en tanto productivamente, su expansión se fundamenta en una masiva incorporación de tecnología importada, una mayor oligopolización de los mercados y un tamaño de planta inadecuado, no hacen más que consolidar, cuando no agravar, los problemas estructurales vigentes en el sector. Cabe señalar que el deterioro productivo que sufren los restantes agentes industriales como consecuencia de la crisis, profundizan aún más las falencias de la industria sustitutiva, reduciéndose las escalas de producción, bajando el grado de especialización, deteriorándose los métodos de producción, de programación y de ingeniería de diseño, etc. 14/.

En las actividades que son las dinámicas en los países centrales, la estrategia interna de estos capitales consiste, por un lado, en importar una parte significativa de este tipo de productos y por otro, en aquellos que producen internamente, en ubicarse en la etapa de armado del producto de forma tal que los

insumos y la tecnología provienen de ET que los elaboran fuera del país. Es importante destacar que este comportamiento se generalizó a partir de la apertura económica a los restantes agentes económicos.

En la industria electrónica se expresa claramente el comportamiento de las fracciones predominantes y de los restantes agentes económicos precedentemente delineados.

En la fabricación de centrales telefónicas, las empresas que abastecían la demanda del Estado (único demandante a través de ENTEL), eran, hasta 1976, las ET diversificadas y/o integradas que elaboraban centrales de comunicaciones metalmecánicas y no electrónicas. Durante el periodo de apertura se incorporan a esta actividad algunos grupos económicos mediante la asociación con firmas extranjeras (Pérez Companc se asocia con NEC de Japón y Bidas adquiere una parte de Standard Electric S.A.). En relación al proceso productivo y al tipo de producto, estos capitales mantienen la fabricación de centrales metalmecánica e importan las electrónicas, incorporando gradualmente la etapa de armado de éstas últimas, abasteciéndose de unidades subensambladas y componentes importados de las casas matrices.

En la fabricación de computadoras la tendencia de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas es similar. Durante el gobierno democrático, en 1984, se elabora una política general de informática que si bien abarca las industrias de computación, telecomunicaciones, electrónica industrial y componentes, se concentra sólo en algunos productos de las mismas. En términos muy generales, esta política se proponía otorgar un conjunto de incentivos fiscales, financieros y arancelarios para promover a las empresas nacionales y empujar hacia un acercamiento progresivo con la frontera tecnológica y la producción de equipos más complejos. El 25 de enero de 1985, la Secretaría de Industria dictó la Resolución 44/85, por la cual llama a concurso para la adjudicación de beneficios promocionales en la producción de determinados bienes informáticos. Las principales características del llamado a concurso son, por un lado, que las empresas debían ser de capital mayoritariamente nacional (más del 50%) y, en uno de los segmentos a promover -el de pequeñas empresas- debían ser totalmente nacionales. Por otro lado, las empresas estaban obligadas a cumplir con determinados grados de integración de partes y componentes, metas de producción y empleo, desarrollo tecnológico local y determinado nivel de aproximación a la frontera técnica. Finalmente, otorga incentivos fundamentalmente de carácter fiscal -desgravación de impuestos- los cuales serán decrecientes hasta anularse al quinto o noveno año, según el impuesto y/o la localización geográfica de la planta.

A pesar de haber sido pre-adjudicado el concurso, no se implementó hasta la actualidad, habiéndose producido cambios relevantes que alteran el con-

tenido de la política inicial. Por una parte, algunos grupos económicos que no fueron adjudicatarios o que no se presentaron al concurso, adquirieron empresas nacionales (tal el caso de la compra de Microsistemas Argentinos S.A. -empresa nacional independiente- por parte de SADE S.A. -firma controlada por el grupo Pérez Companc-). Por otra parte, se han propuesto modificaciones reglamentarias por las cuales las beneficiarias no necesariamente tienen que ser empresas nacionales y lo que es aún más importante, en la propuesta se da lugar a mecanismos de medición de la integración progresiva de partes y componentes locales. De esta manera, se está pasando de un régimen sumamente preciso respecto de los agentes económicos que pueden participar y de la obligación de integración y desarrollo tecnológico local, a uno basado en la incorporación local del armado final del producto con tecnología extranjera y en manos de ET y los grupos económicos.

El comportamiento que adoptaron los restantes agentes económicos en este tipo de actividades, a partir de la apertura económica, se expresa en la producción de los bienes electrónicos de consumo. El esquema "maquilador" instalado en el territorio nacional de Tierra del Fuego para la producción de estos bienes, se estructura sobre la base de algunas de las firmas locales más grandes en dicha actividad durante la sustitución de importaciones. Las mismas, como ya se analizó, actúan productiva y tecnológicamente subordinadas a un conjunto de ET que mayoritariamente son de origen japonés y cuya principal inserción en el país está cubierta por dicha relación. La mayor parte de las firmas que elaboran este tipo de bienes no controlan otras sociedades, constituyendo, por lo tanto, empresas locales independientes y no grupos económicos.

En conclusión, del tipo de acumulación que tengan los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas, de su estrategia de expansión y patrón productivo en las actividades dinámicas en la década del 60 y en las nuevas actividades dinámicas a nivel mundial, puede esperarse que la producción industrial no vuelva a ocupar el centro del proceso de acumulación, tenga un lento crecimiento y acentúe las graves falencias estructurales de la segunda sustitución de importaciones al no generar tecnología propia, no integrar productivamente los sectores dinámicos y consolidar el grado de concentración de los mercados. Comportamiento que, por otra parte, agudizará los problemas ya existentes de desocupación y de regresividad en la distribución del ingreso.

El papel estratégico de la acción estatal en la reindustrialización

Teniendo en cuenta que la dinámica económica actual sustentada en los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas no sólo no conduce a una reindustrialización de la economía argentina sino que agrava algunos de los

problemas estructurales que estaban presentes en la industrialización sustitutiva, es necesario investigar y evaluar si la misma no puede concretarse a partir de las iniciativas y proyectos de los restantes actores económicos.

Un somero análisis de los restantes agentes industriales (la pequeña y mediana empresa nacional e incluso las ET especializadas) es suficiente para comprobar que, como consecuencia de la desindustrialización de la última década, carecen de la base económica y de un proyecto industrializador a partir de los cuales pueda vislumbrarse la posibilidad de que sean ellos los impulsores de un proceso reindustrializador. De esta forma, el único actor económico que tiene una capacidad potencial de impulsar políticas y movilizar recursos que alteren la dinámica de las fracciones predominantes en el proceso de acumulación, de forma tal que sea posible un claro proceso reindustrializador, es el Estado. Sin embargo, para que éste puede cumplir este papel hay que tener en cuenta y superar un conjunto de restricciones que actualmente padece. En efecto, el mismo no estuvo ajeno a la crisis ni a la reestructuración económica-social de la última década, sino que por el contrario su comportamiento fue de creciente subordinación al proceso de acumulación dominante, no sólo respecto de la política económica sino también en la composición del gasto y la orientación de su oferta y demanda de bienes y servicios. En la estructura del gasto se eliminaron las redistribuciones del ingreso hacia los sectores populares, reduciéndose drásticamente los gastos en educación y salud, mientras que se incrementaban los gastos militares, los destinados al pago de la deuda externa e incluso, el subsidio al sector financiero.

En relación con la orientación de la demanda estatal hay que tener en cuenta que durante el proceso de sustitución de importaciones se conformaron mercados que dependían de la demanda estatal, tales como comunicaciones, material ferroviario o construcciones eléctricas, siendo muchas de ellas netamente oligopólicas. Durante determinados períodos del proceso militar, estas actividades, debido al mantenimiento e incluso al aumento de la demanda estatal, alcanzaron altas tasas de crecimiento, produciéndose significativas transferencias de ingresos vía los precios relativos. Dicha demanda habría adquirido una organicidad relevante respecto del proceso de acumulación de estas firmas, en tanto las modalidades de las licitaciones, la política de almacenamiento del sector público, tendieron a adecuarse crecientemente a sus necesidades. Asimismo, durante el proceso militar, aparecen nuevos mercados centrados también en los requerimientos estatales, tales como el campo de la energía nuclear o de determinados equipos militares, en los cuales tanto los grupos económicos como las ET diversificadas y/o integradas controlaron y satisficieron parte importante de los mismos. Esta reforzada funcionalidad del Estado respecto de las firmas oligopólicas no puede concebirse como un proceso simple y lineal sino

que, por el contrario, fue el resultado de una reestructuración de los mercados jalonada por fuertes enfrentamientos dentro de esta fracción (tal el caso de Comunicaciones a partir del ingreso en la actividad del grupo Pérez Companc asociado con la ET japonesa NEC) y también entre ellos y algunas empresas independientes.

Respecto de las actividades en las que el Estado era un importante productor, se registró un desplazamiento relativo del mismo en favor de los capitales a los cuales se alude. Esto se refiere no sólo al proceso de privatización periférica que afectó fundamentalmente los servicios estatales, sino también a la presencia estatal en actividades de gran trascendencia como la siderurgia o el petróleo. En la primera de ellas, al mismo tiempo que no se impulsó ninguno de los grandes proyectos del Estado, se produjo una rápida expansión de los grupos económicos como Acindar S.A., que no sólo absorbe a otras grandes empresas de la actividad siderúrgica, sino que también reorganiza y expande su capacidad instalada, como Techint a través de Dálmine Siderca S.A. y Propulsora Siderúrgica S.A.

La producción de petróleo, por su parte, mediante nuevas figuras jurídicas, se abre a la participación de las empresas privadas, siendo los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas quienes, fundamentalmente, se incorporaron a la actividad, y quienes se beneficiaron con las transferencias de ingresos que realizó YPF vía precios hacia dicha actividad. Ello involucró no sólo recursos internos sino también los derivados de un fuerte endeudamiento externo.

A estas restricciones estructurales del Estado se le suman nuevas exigencias respecto del enfoque y tipo de instrumentos de la política económica. La alteración del patrón de acumulación trajo como consecuencia que un conjunto de instrumentos y criterios de política económica que se generaron durante la segunda sustitución de importaciones, perdieran validez planteándose la necesidad de redefinirlos sobre la base de la nueva situación estructural.

Las nuevas exigencias en esta materia se pueden observar analizando, por ejemplo, el control de precios. En una situación estructural en donde existe una acentuada integración productiva y entre la producción y la comercialización, una política que se circunscribe a las grandes firmas industriales controlando el nivel de precios en la puerta de fábrica, adolece de serias carencias.

La primera de ellas se deriva de suponer que todas las firmas industriales son independientes y no reparar en que tanto la firma productora como la comercializadora pertenecen al mismo propietario, el cual recupera mediante el precio que fija en la segunda, los márgenes perdidos por el control de precios en la primera. Lo mismo ocurre con el análisis de costos que realiza el Estado para autorizar los aumentos de precios. En este caso, una determinada firma in-

dustrial puede requerir un aumento del precio controlado, aduciendo un incremento en el precio de un insumo local o importado fijado por otra empresa del mismo grupo económico o ET.

A partir de la superación de las restricciones y de las nuevas exigencias apuntadas precedentemente, el Estado tiene que definir una serie de criterios básicos referidos a la política económica global, los agentes económicos predominantes y las características productivas de los distintos sectores industriales, para poder impulsar y conducir un proceso reindustrializador.

Una de las restricciones más serias que enfrenta la economía argentina para crecer es la deuda externa generada durante el régimen militar. Sus consecuencias no consisten únicamente en la magnitud de los pagos anuales que deben realizarse al exterior y su efecto sobre el consumo y especialmente sobre la inversión, sino también en que a partir de la negociación con el FMI se definen un conjunto de políticas internas centradas en el pago de la misma y no en el crecimiento económico. Por lo tanto, la reindustrialización exige una desvinculación de la política económica respecto de la negociación de la deuda externa.

Lograda la autonomía en la definición de la política económica, es posible lograr niveles de la tasa de cambio y de interés que sean compatibles con un proceso de acumulación de capital centrado en la industrialización interna.

Las políticas del Estado, dirigidas a los diferentes agentes económicos, requieren, en muchos casos ser redefinidas, debido a las modificaciones estructurales que se verificaron durante la última década. En las más recientes experiencias democráticas (el peronismo entre 1973 y 1976, y el radicalismo actualmente) se utilizó la concertación como un instrumento de negociación entre el Estado, el capital y el trabajo, con el objetivo de acordar sólo las pautas básicas de la distribución del ingreso. A esas tratativas concurrían, por parte del empresariado, las instituciones en las cuales confluían los pequeños, medianos y grandes empresarios de los distintos sectores económicos. Por lo tanto, este tipo de negociaciones giró en torno del nivel de precios y salarios, tomando como criterios diferenciadores el tipo de actividad y en algunos casos el tamaño de la empresa.

En una situación como la actual, el creciente poder económico de los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas por un lado, y las características de su estructura empresarial por el otro, traen como consecuencia la necesidad de replantear los criterios básicos utilizados en este tipo de negociación. Por una parte, como se trata de capitales que tienen una creciente influencia en la economía en su conjunto, es necesario incorporarle a la distribución del ingreso otras variables decisivas en el proceso económico. Por otra parte, en tanto se trata de capitales que ejercen una importante influencia en las

principales actividades económicas y actúan coordinadamente bajo una dirección centralizada común, no pueden encararse negociaciones sectoriales, considerando que la dinámica de cada uno de ellos es independiente de las de los otros. Finalmente, por tratarse de capitales que tienen características y dinámicas cualitativamente diferentes a las otras empresas independientes, sería pertinente que el Estado institucionalice dos espacios diferentes, negociando en un caso con el capital estructuralmente predominante y en el otro con los restantes agentes industriales, debido a que las posibilidades y requerimientos son distintos para cada uno de ellos. En la negociación con los sectores que detentan el mayor poder económico, el Estado aportaría una demanda y oferta de bienes y servicios planificada a mediano plazo, y sólo secundaria y puntualmente distintas formas de apoyo financiero. Los grupos económicos y las ET diversificadas y/o integradas, por su parte, pondrían en juego la determinación del comportamiento de todas sus firmas controladas y vinculadas en relación con las principales variables económicas.

En relación con el comportamiento productivo del sector industrial, el Estado tendría que impulsar, en el marco de las negociaciones mencionadas, una reconversión de las industrias típicas de la sustitución de importaciones. Esta debe tender a lograr el aprovechamiento de las economías de escala (proponiendo por ejemplo fusiones de pequeñas y medianas empresas e incluso de las grandes según los sectores), que se expandan las inversiones en las actividades que constituyen "cuellos de botella" productivos, y que se incorporen bienes de capital de alto contenido nacional, etc.

En las nuevas actividades dinámicas, la política estatal tendría que basarse, con diferencia de etapas anteriores, en el logro de una "desvinculación selectiva" del mercado internacional en los productos de mayor impacto interno, especialmente en algunos bienes de capital. La política de "desvinculación selectiva" no sólo implica una alta protección sino que también involucra la definición y coordinación de incentivos financieros, tecnológicos y de demanda estatal, sectorialmente diferenciados.

NOTAS

1/ Algunos de los trabajos realizados sobre el tema son:

- Adolfo P. Canitrot, "La política de apertura económica (1976-1981) y sus efectos sobre el empleo y el salario. Un estudio macro-económico", PNUD-OIT-Ministerio de Trabajo, 1983.
- Jorge Schwarzer, "Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica", CISEA, 1983.
- Aldo Ferrer, "El monetarismo en Argentina y Chile", Comercio Exterior, Vol. 31, Núm 1 y 2, México, 1981.
- Juan B. Sourrouille, "Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina reciente entre 1976 y 1981", Estudios e Informes de CEPAL Núm. 27, 1982.

2/ Consultar: FIDE Coyuntura y Desarrollo, "Inversión y crecimiento", N° 73, setiembre de 1984.

3/ Consultar:

- Daniel Azpiazu y Miguel Khavisse, "La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina. 1976-1981", CET, 1984.
- Eduardo M. Basualdo, "Tendencias y transformaciones del capital extranjero en la industria argentina, 1973-1983", CET, 1984.

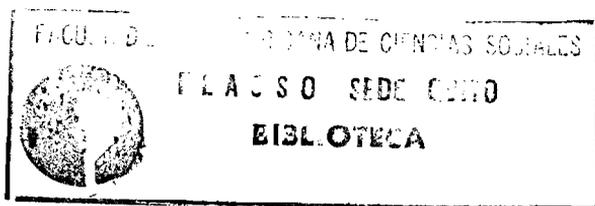
4/ Consultar: E. Cimillo y otros, "Un proceso de sustitución de importaciones con inversiones extranjeras: el caso argentino", Secretaria de Planeamiento y Acción de Gobierno, 1972.

- 5/ La tipología de empresas que se utiliza en este trabajo está compuesta, en primer lugar, por las empresas del Estado que comprenden las firmas industriales que pertenecen al mismo. En segundo lugar, se encuentran las firmas privadas nacionales que están compuestas por las empresas independientes y las que pertenecen a grupos económicos conjunto articulado de empresas que actúan en diversas actividades económicas cuya propiedad pertenece a capitales locales). En tercer lugar, están las firmas industriales extranjeras que pueden pertenecer a una ET diversificada y/o integrada internamente o a una ET especializada. Se considera que las primeras son aquéllas que tienen más de 6 subsidiarias en el país, ya que a partir de dicho número de firmas la diversificación y/o integración adquiere una importancia económica decisiva. Por el contrario, las ET especializadas son aquéllas que tienen menos de 6 subsidiarias en el país en las cuales la importancia de una sola empresa es fundamental aún cuando controlen otras firmas en distintas actividades económicas.
- 6/ Consultar:
- Daniel Azpiazu, Eduardo M. Basualdo y Miguel Khavisse, "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Edt. Legasa, 1986.
 - Eduardo M. Basualdo, "La diversificación e integración empresarial, rasgo predominante del poder transnacional en la Argentina", CET, 1984.
 - Eduardo M. Basualdo, "La estructura de propiedad del capital extranjero en la Argentina, 1974", CET, 1984.
- 7/ La encuesta industrial que elabora el INDEC desde 1970, comprende aproximadamente 1400 establecimientos manufactureros. Esta encuesta sobrevalúa la importancia de los grandes establecimientos debido a que los medianos y especialmente los pequeños están escasamente representados.
- 8/ Cabe insistir en que las variaciones reales se verían significativamente amplificadas (aumentarían los crecimientos y se acentuarían las pérdidas de participación) si se cubriese completamente el universo industrial mediante un estudio censal.
- 9/ Consultar: Daniel Azpiazu, Eduardo M. Basualdo y Miguel Khavisse, "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Editorial Legasa.

- 10/ Consultar:
- Daniel Azpiazu, "La promoción industrial en la Argentina: efectos e implicancias, 1973-1983", CEPAL, Buenos Aires, 1985.
 - Eduardo M. Basualdo y Miguel Khavisse, "El comportamiento exportador de las grandes empresas nacionales y extranjeras en la Argentina: 1976-1983", CET, 1986.
- 11/ Entre ellos se encuentran:
- Jorge Schwarzer, "Argentina 1976-1981: "El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera", CISEA, 1982.
 - A. E. Calcagno, "La perversa deuda argentina", Edit. Legasa, 1985.
- 12/ Para un análisis desarrollado de los cambios en la industria electrónica en la Argentina, consultar: Hugo Nochteff, "Desindustrialización y retroceso tecnológico en la Argentina, 1976-1982", FLACSO, Grupo editor de Latinoamérica, 1984.
- 13/ La ausencia de tal estrategia debe tenerse en cuenta para el análisis de las debilidades del sector en relación con las tendencias de la electrónica mundial, aunque las mismas no se tratarán en este trabajo.
- 14/ Ver Jorge Katz, "La reconstrucción industrial", Cuadernos de la Fundación Dr. Eugenio Blanco, agosto 1983.

II-SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION EN BOLIVIA

Horst Grebe López



SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION EN BOLIVIA

1. La industrialización ha constituido uno de los temas centrales en los debates latinoamericanos sobre el desarrollo económico en las últimas décadas. En los años cincuenta, industrialización fue sinónimo de desarrollo. A partir de la década del setenta se ha puesto en discusión la equivalencia en estos dos conceptos. A partir de críticas originadas en corrientes ideológicas neo-liberales, de ciertos organismos internacionales y también de grupos de intereses locales, se ha puesto en tela de juicio la eficacia misma de la industrialización como instrumento capaz de promover el desarrollo económico, redistribuir el ingreso, crear fuentes de empleo en número suficiente y participar con ventajas en la división internacional del trabajo.

La situación real del sector industrial, la apreciación de su desempeño en los últimos años y las insuficiencias que se ponen en evidencia a la luz de esos análisis, han enturbiado los juicios de quienes siguen considerando que el desarrollo industrial es el eje de los procesos de modernización productiva, transformación social y aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de niveles superiores de vida de la población.

Parece que la confrontación de opiniones sobre el tema de la industrialización se concentra más en la cuestión de las formas asumidas por el proceso que en los contenidos y alcances del concepto. En este sentido, no es posible desconocer la validez de ciertas críticas respecto del curso del desarrollo industrial, particularmente si se visualiza la situación imperante en los países que más avanzaron en la construcción de su planta industrial manufacturera. En muchos casos, lo ocurrido en esas economías sirve de argumento para enjuiciar las perspectivas de promoción industrial para otros países, que todavía muestran un bajo grado de desarrollo en ese campo.

No obstante la exuberante literatura existente sobre el tópico de la industrialización latinoamericana, se perciben ciertas tendencias analíticas que dificultan el avance de los debates: se toma como regularidades generales para todos los países de la región lo que en el fondo sólo representa el curso seguido por los países más grandes. Por otra parte, una variante del sesgo anterior con-

siste en trasladar a cada situación nacional particular lo que en realidad son las relaciones entre las variables agregadas a nivel regional, donde obviamente predominan los componentes aportados por las economías más industrializadas. Por último, es relativamente escaso el acervo de investigaciones sobre la situación industrial en las economías menores de América Latina.

2. La centralidad de la política de industrialización sustitutiva de importaciones prosiguió, *grosso modo* y en prácticamente todos los países latinoamericanos, con tendencias espontáneas que se gestaron en el marco de la gran crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial. La aplicación deliberada de este enfoque del desarrollo no fue sin embargo resultado de los argumentos más o menos pertinentes expuestos por parte de su principal vertiente teórica; por el contrario, resultó de la coincidencia del planteamiento doctrinal con los intereses y las necesidades de legitimación de fuerzas político-sociales, que emergieron hacia posiciones hegemónicas en el contexto de disolución de los Estados oligárquicos y la insurgencia de fracciones burguesas con vocación industrializadora. Sin embargo, el largo camino seguido por el apoyo estatal sistemático a la industrialización sustitutiva, configuró a la postre estructuras económico-productivas y constelaciones sociales y políticas que contrastan radicalmente con los objetivos que estuvieron en el origen doctrinal de este esquema de desarrollo.

Las ramas más dinámicas de la industria latinoamericana se hallan ahora bajo el control monopólico de las filiales de las empresas transnacionales, en tanto que el control extranjero en el área de la producción primaria y los servicios básicos ha disminuido notablemente. Junto con el predominio estratégico extranjero en la industria manufacturera, en la década del setenta también se ha consolidado el control del capital bancario transnacional sobre los circuitos de la intermediación financiera.

Las relaciones asimétricas entre las economías latinoamericanas y los países capitalistas industrializados incorporan nuevas facetas que amplifican la absorción de excedente económico por parte de estos últimos, a través de mecanismos productivos, comerciales, tecnológicos y financieros.

La gestión de la política industrial sustitutiva estuvo fincada en el supuesto de que el mercado interno está conformado sustantivamente por los gastos privados de consumo, descuidando el segmento más dinámico del desarrollo capitalista, a saber los intercambios interindustriales.

Los esfuerzos esporádicos que buscaron redistribuir el ingreso no tuvieron mayor eficacia frente a los estímulos recíprocos generados desde la concentración del ingreso por un lado, y el perfil de la oferta industrial, su dinámica y su dependencia de las innovaciones tecnológicas ocurridas en los centros industriales, por el otro.

Con diferencias apreciables de grado, las economías latinoamericanas carecen de eslabonamientos y flujos económicos entre las distintas ramas que configuran su aparato industrial. Asimismo, muestran una gran heterogeneidad en cuanto a los perfiles de la producción primaria y los componentes de la industria manufacturera. También es escasa la vinculación económica intralati-noamericana, no obstante la sostenida búsqueda de mecanismos integracionistas.

La regulación estatal de la economía -sustentada teóricamente por el paradigma keynesiano- no incorporó esfuerzos sistemáticos para subsanar las débiles conexiones internas entre sectores, ramas y unidades empresariales en que se genera, apropia y redistribuye cada uno de los componentes del producto necesario (destinado a la reproducción del trabajo productivo) y del excedente.

A pesar de flagrantes desigualdades en términos de los logros y avances en su proceso de industrialización, todas las economías latinoamericanas muestran, como denominador común, la inexistencia de soportes productivos susceptibles de promover la autodeterminación nacional y la soberanía en el aprovechamiento de los recursos naturales.

3. A la luz de esas consideraciones globales, las presentes notas persiguen el propósito de reseñar sumariamente la naturaleza y alcances que ha tenido el proceso de industrialización en Bolivia; poner de manifiesto las condiciones críticas que afectan el desempeño de la industria en los últimos años, haciendo hincapié en los impactos de la política económica sobre el sector industrial, para, por último, esbozar los elementos básicos de una estrategia nueva de industrialización. Esto permitirá conjugar la necesaria reactivación del aparato productivo en el corto plazo, con el establecimiento en el largo plazo, de una trayectoria de crecimiento económico sostenido y autodeterminado.

Configuración estructural de la economía boliviana

4. El actual aparato productivo boliviano se fue constituyendo bajo el impulso de factores externos que sobredeterminaron la aptitud interna de construir un sistema económico homogéneo, articulado entre sus diferentes segmentos y regulado por una misma racionalidad económica. De hecho, el conjunto de agentes productivos no conforma un mecanismo homogéneo de relaciones sociales que responda a una sola lógica de estímulos e incentivos. Por el contrario, la economía boliviana se caracteriza por la presencia de circuitos y segmentos que se rigen de acuerdo con: la naturaleza particular de sus sujetos constitutivos, los objetivos que persiguen y las relaciones que establecen entre sí. En este sentido, los agentes de la producción no forman parte de

un sistema homogéneo de flujos materiales y relaciones de intercambio, financieras y monetarias. Por lo tanto, las relaciones de producción se desagregan en formas diferentes de organización de la producción y la distribución de productos.

Las consecuencias de esta heterogeneidad del aparato productivo son de diversa índole:

- i) La regulación estatal no tiene condiciones adecuadas para que se apliquen políticas económicas de corte global.
- ii) La ausencia de eslabonamientos entre sectores y ramas de la economía, dificulta la acción de los efectos multiplicadores que caracterizan a las economías integradas. Políticas que buscan estimular la actividad económica desde el lado de la demanda, tienden a generar filtraciones hacia el exterior, debido a que cada sector o rama de la economía está más articulado con el mercado mundial que con otros segmentos internos de la actividad productiva.
- iii) No se han desarrollado los soportes económicos para la conformación de un mercado interno de alcances nacionales.

Esta caracterización sumaria implica que la base económica del país no tiene todavía las condiciones necesarias para servir de fundamento a una nación autodeterminada, capaz de controlar endógenamente los factores de su reproducción material. En esto consiste, en realidad, lo que se denomina dependencia. En efecto, el carácter dependiente de una economía proviene, sintéticamente, de la presencia de factores estructurales que dificultan la aptitud del sistema económico interno, para definir por sí mismo el carácter y la dirección de su reproducción ampliada; a esto se suma, además, la ausencia de condiciones que permitan retener en el ámbito interno el excedente que genera el esfuerzo productivo nacional.

5. El nivel de desarrollo industrial del país responde, de manera determinante, a la naturaleza del estilo de desarrollo o patrón de acumulación dominante en las últimas décadas. En este sentido, cabe destacar, en primer lugar, que la dinámica de crecimiento económico en Bolivia responde a la dominación cualitativa del modo de producción capitalista, *sin perjuicio de que una considerable proporción de actividades discorra todavía dentro de regímenes precapitalistas de producción y distribución de bienes y servicios.*

La racionalidad mercantil y las formas capitalistas no constituyen, entonces, la regla universal ni el soporte ideológico de la conducta de todos los sujetos económicos. De acá se derivan, en su turno, problemas sustantivos de tipo analítico, pero también dificultades en cuanto a las posibilidades de aplicación eficaz de los instrumentos que forman parte del arsenal convencional para la gestión de la política económica.

En segundo lugar, el núcleo básico de irradiación capitalista ha estado localizado por décadas en la minería del estaño, que proporcionó lo sustancial del excedente producido y apropiado en términos capitalistas. Esto dio lugar a su vez a la configuración de las clases fundamentales y determinó los contenidos primordiales de la gestión estatal. La orientación extrovertida del estilo de desarrollo dominante fue acentuada en la década pasada con la incorporación de exportaciones de gas natural a la Argentina, que han pasado a representar en la actualidad el principal rubro de generación de divisas para el país, dentro de una persistente declinación de las exportaciones mineras.

Un tercer rasgo del patrón de acumulación es el que se refiere *al rol primordial del Estado en la acumulación capitalista*. Se explica éste a partir primero de la amplitud cualitativa del área estatal de la economía (fruto de la nacionalización del petróleo, la minería y el establecimiento de empresas estatales para la producción de insumos intermedios de consumo difundido); y luego en términos de la fijación de condiciones para la acumulación privada de capital, puesto que es la esfera estatal de la economía la que proporciona los recursos (divisas) para el funcionamiento de la planta productiva y el sustento de la vocación de consumo importado de las clases dominantes.

De otra parte, la articulación extrovertida del núcleo económico minero conspiró contra una vocación industrializadora. Incluso, en comparación con otros países latinoamericanos de dimensiones más o menos parecidas, Bolivia registra un bajo grado de industrialización si se establece la incidencia relativa de las actividades primarias, secundarias y terciarias. (Véase el cuadro N° 1).

Por último, a diferencia de los países latinoamericanos que avanzaron más intensamente en su proceso de industrialización, y donde el desempeño de la industria manufacturera determina, en gran medida, el crecimiento económico global, en Bolivia la industria manufacturera nunca logró convertirse propiamente en un sector motriz de la economía. Esto tiene que ver, a su vez, con la colocación de la fracción industrial dentro del bosque dominante en las estructuras de poder. De aquí se deriva, a su vez, el relativo desajuste del país respecto de las periodizaciones predominantes en la región, en materia de etapas de industrialización. En efecto, Bolivia no se incorporó a la etapa de sustitución de importaciones característica de las décadas del treinta al sesenta (alianza de

CUADRO 1
PRINCIPALES INDICADORES DE ESTRUCTURA

	1960	1970	1975	1980	1983
Población (millones de habitantes)	3.8	4.3	4.9	5.6	6.1
PIB por habitante (dólares de 1970)	192	296	345	374	312
Composición del PIB por ramas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Subtotal bienes	49.8	46.0	45.8	42.3	33.8
Agricultura	27.4	19.5	17.9	17.5	15.9
Minería	6.3	7.9	8.2	5.8	6.4
Industria manufacturera	12.5	14.3	15.6	15.0	9.8
Construcción	3.6	4.4	4.1	4.0	1.7
Subtotal servicios básicos	9.3	9.3	10.5	13.5	15.4
Electricidad, gas, agua, etc.	0.9	1.4	1.4	1.7	2.4
Transporte y comunicaciones	8.4	7.9	9.1	11.8	13.0
Subtotal otros servicios	40.9	44.7	43.7	44.2	50.8
Comercio y finanzas	17.2	17.5	18.0	17.9	22.6
Propiedad de vivienda	8.3	9.2	7.8	7.9	8.2
Gobierno y otros servicios	15.4	18.0	17.9	18.4	20.0

FUENTE: Elaboración propia a partir de cifras oficiales (Banco Central de Bolivia e Instituto Nacional de Estadística).

clases dominantes y subordinadas bajo la égida de un tipo de Estado desarrollista) ni tampoco fue objeto de la transnacionalización industrial emergente de la implantación de filiales de empresas transnacionales en el sector industrial manufacturero (etapa subsecuente a la anterior y característica de las economías mayores y medias de América Latina).

6. Hacia fines de la década de los años sesenta ya se puso de manifiesto el agotamiento de la capacidad del sector minero para impulsar el crecimiento económico. En esa época, se perfilaron los lineamientos de una estrategia de desarrollo que perseguía modificar los términos de la inserción dependiente de la economía boliviana en el sistema internacional, al tiempo que se postulaba la absorción productiva de los segmentos marginalizados por el estilo de desarrollo en decadencia, dentro de un propósito de industrialización interna con inserción autónoma en la economía mundial. Sin embargo, una modificación drástica en la conformación del poder político canceló esa perspectiva y trató de imponer los elementos de un nuevo estilo de desarrollo, fundado en la acción de las fuerzas privadas de acumulación. La política económica que respondía a ese enfoque se vio favorecida por condiciones muy ventajosas en el contexto internacional, que proveía un acceso permisivo al mercado financiero internacional, dentro de un contexto de alza abrupta de las cotizaciones internacionales de los productos minerales y la incorporación de nuevos rubros de exportación del país. Sin embargo, las favorables condiciones externas no propiciaron la acumulación de capital en la esfera industrial, ratificando de esta manera la escasa vocación de las clases dominantes de Bolivia, para construir un sistema económico que tuviera a la industria como su eje de movilización de recursos, transformación social y superación de la asfixia en que discurría el área minera primordial. Como consecuencia de una conducción errada desde el ámbito estatal y de las insuficiencias desarrollistas del bloque social dominante, parece evidente que Bolivia perdió una oportunidad irrecuperable de avanzar en su desarrollo industrial.

A la luz de esa experiencia, se hace pertinente la necesidad de profundizar en la reflexión sobre los nexos entre el tipo de excedente disponible en las economías subordinadas, la idiosincracia de sus titulares y las pautas de su asignación a los usos alternativos de transferencia al exterior, consumo suntuario o asignación para la formación de capital reproductivo. De hecho, el abundante flujo de recursos financieros del exterior y la represión de las demandas salariales no desencadenaron una dinámica de industrialización.

7. La incipiente del proceso de industrialización en Bolivia se puede ilustrar a través de diferentes indicadores. Así, por ejemplo, la industria manufacturera participa apenas con el 10% de la ocupación total, proporción que no se ha modificado mayormente en los últimos 10 años. (Véase el cuadro N° 2).

CUADRO N° 2
PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
EN LA OCUPACION

(Número de personas)

	Ocupación total	Ocupación en la industria	Proporción
1976	1 547 159	156 263	10.1
1977	1 589 125	160 502	10.1
1978	1 628 940	166 152	10.2
1979	1 676 970	172 728	10.3
1980	1 719 590	177 118	10.3
1981	1 684 535	168 454	10.0
1982	1 707 950	155 509	9.1

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

También se puede traer a colación la ponderación de las distintas ramas en el producto manufacturero. Se observa, en efecto, que ramas tradicionales como las de fabricación de alimentos, bebidas y tabacos; vestuario y calzado, y la producción de muebles, tienen todavía una participación preponderante dentro del sector. La presencia de estas ramas se mantiene relativamente constante en los años extramuros de la década pasada. (Véase el cuadro N° 3).

Asimismo debe tomarse en cuenta la incidencia del estrato artesanal dentro de la industria manufacturera, que en 1982 todavía representa el 29% de la ocupación en el sector, alcanzando incluso presencia mayor aún en las ramas de producción de alimentos y bebidas. (Véase el cuadro N° 4). Para mayor abundamiento se puede tomar en cuenta la relación de las distintas ramas con el valor de la producción bruta y el valor agregado en el sector industrial. En la década del setenta se observa un crecimiento importante en las ramas de refinación petrolera y procesamiento metalúrgico, atribuible a la inversión estatal en refinerías y plantas de fundición de minerales. (Véase el cuadro N° 5).

Cabe señalar también el alto grado de concentración territorial de la industria manufacturera, destacando las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, que acogen cerca de tres cuartas partes de la población fabril y artesanal. (Véase el cuadro N° 6).

Además de estos aspectos, sería conveniente disponer de información desagregada sobre los grados de monopolización y concentración dentro de cada rama. Asimismo interesa evaluar los correspondientes niveles de productividad, dotación de equipo por unidad de empleo y masa de capital respecto de los valores producidos. De igual manera, debería conocerse el tipo de nexos económicos que se dan entre las unidades fabriles, por una parte, y la pequeña industria y la artesanía productiva, por otra. Es de lamentar que la información estadística disponible, no permita profundizar en estos aspectos. Sólo están a mano datos sobre la estratificación fabril en términos agregados de ocupación y valor de la producción bruta. A partir de esos guarismos se deduce un elevado grado de concentración de la producción y el empleo. En efecto, en 1981, menos del uno por ciento de los establecimientos fabriles respondía por el 13% de la ocupación y más de la cuarta parte de la producción del sector, en tanto que los establecimientos que ocupan menos de 100 personas (96% del total) sólo absorben el 53% del empleo y generan un tercio de la producción. (Véase el cuadro N° 7).

Determinantes del rezago industrial

8. Las experiencias latinoamericanas de industrialización señalan que se requieren determinados contextos sociopolíticos para promover el proceso de industrialización. Allá, donde no existen condiciones de liderazgo

CUADRO N° 3
PARTICIPACION DE LAS PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDAD EN EL
PRODUCTO MANUFACTURERO

(En porcentajes)

	1970	1975	1980
Total	100.0	100.0	100.0
Productos alimenticios, bebidas y tabacos.	33.0	34.6	38.3
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	34.4	23.9	16.1
Industria de la madera y producción de la madera, incluido muebles	3.0	3.4	3.0
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales.	1.2	1.7	1.5
Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos.	19.2	23.3	26.3
Fabricación de productos minerales no metálicos	4.9	6.4	6.5
Industrias metálicas básicas	0.1	1.6	2.6
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	1.2	2.3	4.1
Otras industrias manufactureras	2.9	2.9	1.5

FUENTE: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

CUADRO N° 4
MANO DE OBRA OCUPADA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
POR RAMA DE ACTIVIDAD, 1982

(Número de personas)

	Total	Estrato	
		Fabril	Artesanal
Productos alimenticios, bebidas y tabacos	62.306	32.574	29.732
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	36.325	31.144	5.181
Industria de la madera y productos de la madera, incluido muebles.	16.123	12.215	3.908
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales	6.622	5.392	1.230
Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	9.318	8.363	955
Fabricación de productos minerales no metálicos	7.208	6.163	1.045
Industrias metálicas básicas	2.861	2.861	--
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	12.340	9.794	2.546
Otras industrias manufactureras	2.406	1.541	865
Total	155.509	110.047	45.462

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

CUADRO N° 5
PARTICIPACION DE LAS DIFERENTES RAMAS EN LA PRODUCCION Y
EL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL

(En porcentajes)

	1970		1980	
	Producción bruta	PIB	Producción bruta	PIB
Productos alimenticios, bebidas y tabacos	41.0	33.0	41.5	37.2
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	33.8	34.4	13.8	15.7
Industria de la madera y productos de madera, in- cluido muebles	3.1	3.0	4.3	3.8
Fabricación de papel y productos de papel, im- prentas y editoriales	1.4	1.2	1.4	1.4
Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos.	12.6	19.2	15.4	26.0
Fabricación de productos minerales no metálicos	3.7	4.9	3.6	5.4
Industrias metálicas bási- cas	0.2	0.1	14.5	4.3
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipo	1.3	1.2	3.8	4.6
Otras industrias manu- factureras	2.9	3.0	1.7	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

CUADRO N° 6**DISTRIBUCION DEPARTAMENTAL DE LA POBLACION OCUPADA
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1982**

	Número de personas	Porcentaje
Total	155.509	100.0
La Paz	59.154	38.0
Santa Cruz	29.550	19.0
Cochabamba	27.074	17.4
Oruro	11.786	7.6
Potosí	9.868	6.3
Chuquisaca	7.775	5.0
Tarija	5.758	3.7
Beni	3.578	2.3
Pando	966	0.6

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

CUADRO N° 7

ESTRATIFICACION DEL SECTOR FABRIL, 1981

(En porcentajes)

	Número de es- tablecimientos	Ocupación	Valor de la pro- ducción bruta
Menos de 5 personas	47.5	5.5	1.8
De 5 a 99 personas	48.4	47.5	31.3
De 100 a 500 personas	3.7	33.7	40.1
Más de 500 personas	0.4	13.4	26.7
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia a partir de cifras del Instituto Nacional de Estadística.

por parte de la burguesía industrial, se hizo siempre imprescindible una vigorosa actividad estatal, capaz de articular desde arriba los intereses de aquellas fracciones económicas con disposición de propiciar la acumulación de capital en las actividades de transformación manufacturera.

El análisis de los últimos decenios muestra que en Bolivia no se dieron esas condiciones. Ni el Estado mostró intenciones verdaderas de conducir un genuino proceso de industrialización, ni se dio tampoco una presencia hegemónica de los intereses industriales en el seno del bloque dominante. Por el contrario, las fracciones comerciales y financieras de las clases dominantes, jugaron siempre un rol preponderante que sofocó los intereses de la burguesía industrial.

Tendiendo una mirada retrospectiva hasta 1952, se observa una ausencia virtual de esfuerzos verdaderos para promover una genuina transformación industrial del país. Es cierto que la ideología de emisión siempre puso de relieve objetivos de industrialización, como puede comprobarse en los diferentes planes de desarrollo confeccionados desde entonces. Sin embargo, las acciones efectivas del Estado estuvieron volcadas de preferencia sobre otras áreas de actividad como la minería y el comercio de importaciones. Las inversiones públicas atendieron primordialmente las necesidades de la infraestructura física, y sólo adquirieron dimensión significativa en el ámbito productivo (fundiciones de minerales, ingenios azucareros, refinerías de petróleo y fábricas de aceite, entre otras industrias básicas) cuando se amplió el acceso a fuentes externas de financiamiento. La creación de marcos globales de referencia para la acumulación privada de capital en el sector industrial no fue suficiente para modificar la propensión extrovertida de la burguesía boliviana.

Durante el decenio de los setenta, la política estatal auspició un vasto proceso de redistribución y concentración del ingreso, cuyo remate estuvo representado por la configuración de grupos financieros con inversiones de tipo multisectorial. Debe hacerse notar, sin embargo, que dentro de esos grupos es poco relevante la presencia de capitales procedentes de la industria manufacturera. Por el contrario, el proceso de monopolización económica fue encabezado por capitales originarios del comercio importador, la banca y la exportación de minerales.

La inserción estructural de las diferentes fracciones de la burguesía explica en gran medida la ausencia significativa de una vocación industrial dentro del bloque en el poder, lo cual se traduce, a su turno, en la colocación subalterna de los capitales industriales dentro del cuadro de relaciones hegemónicas. En efecto, tampoco la bonanza financiera de la década pasada se tradujo en la construcción interna del potencial industrial. Por el contrario, la oferta abundante de divisas y su distribución indiscriminada redundó en una acelerada ex-

pansión de las importaciones de bienes de consumo y, asimismo, en la ampliación del sector manufacturero, sustentada en la utilización de insumos importados y el uso intensivo de capital. De esta manera, se acentuó la vulnerabilidad de este sector respecto del abastecimiento externo que de las condiciones internas del mercado.

Las empresas estatales que se ampliaron durante esa época no formaron parte tampoco de una verdadera estrategia de industrialización promovida por el Estado. Se trató, en el mejor de los casos, de proyectos aislados de inversión, alentados por decisiones que no siempre fueron gestadas en el ámbito interno.

9. Se puede mencionar todavía una serie de factores que ilustran la conjugación de estímulos insuficientes por el lado de la política económica con omisiones desde el lado de las fuerzas sociales.

La política de protección a las actividades manufactureras no fue inspirada por una concepción sistemática de industrialización. La estructura arancelaria, más que resultado de una estrategia coherente de protección industrial, estuvo inscrita en los compromisos derivados de la integración, por un lado, y en las demandas específicas que ejercieron industrias o ramas industriales determinadas, por el otro.

En segundo lugar, tampoco la demanda ejercida por el sector público fue instrumentada para promover la industrialización interna. Las grandes empresas estatales solventaron sus necesidades de insumos y equipos primordialmente a través de importaciones y no así por medio de compras en el mercado interno, dentro de una percepción equivocada del rol potencial que les habría correspondido en términos de una estrategia de modernización económica del país como conjunto. Dentro de este contexto, debe mencionarse también que los propios obreros de la minería nacionalizada (el sector más esclarecido del proletariado boliviano) en su momento de presencia cogestionaria tampoco mostraron vocación para aprovechar la capacidad de compra de la empresa minera estatal e inducir así demanda económica hacia la industria establecida.

Por último, diversos factores económicos, políticos y geográficos han determinado una virtual ausencia del capital transnacional en el sector industrial del país. Es probable que uno de los aspectos que explican esta situación tenga que ver con la escasa dimensión del mercado interno, que no posee una masa crítica suficiente para provocar fenómenos de implantación de filiales de empresas transnacionales, como ha ocurrido con otras economías latinoamericanas.

Por otra parte, el Estado tampoco desarrolló iniciativas específicas y concretas para atraer inversión extranjera directa hacia el sector industrial. Las políticas al respecto tuvieron más bien un carácter genérico, que no logró compensar las limitaciones del mercado interno. Asimismo, las inversiones indus-

triales, que se efectuaron en el marco de la programación industrial andina, no lograron los objetivos previsto y, en poco andar el tiempo, debieron cerrar operaciones.

A pesar de que no se observa una presencia directa de la inversión extranjera en el ámbito industrial, parece existir una forma indirecta de relacionamiento entre la industria establecida y las empresas transnacionales. Se trata de la contratación de marcas y patentes sobre las cuales tributan los industriales bolivianos con diversas escalas de regalías al capital transnacional, afectando las cuentas externas del país, sin que esa relación represente transferencias genuinas de tecnología. En la mayoría de los casos se trata de conocimientos que podrían ser desarrollados internamente.

La vocación industrializadora de una colectividad no es por consiguiente una cuestión aislada y puntual de instancias específicas de la sociedad. En el fondo, parece ser un requisito imprescindible la existencia de una atmósfera de industrialización, que involucre a las fuerzas políticas, alianzas de clases determinadas y a las capas medias portadoras de conocimientos científicos y tecnológicos.

10. Para concluir este apartado cabe todavía mencionar la relación entre la amplitud del mercado interno y los magros niveles de desarrollo industrial. Aunque no se dispone de cifras fehacientes sobre el perfil de la distribución del ingreso en el país, los indicios estadísticos disponibles demuestran la presencia de una elevada concentración del ingreso en un reducido grupo de personas. A diferencia de los países latinoamericanos más grandes, donde la concentración del ingreso es un resultado del tipo de industrialización ocurrido, en Bolivia los mayores grados comparativos de concentración del poder adquisitivo, son más bien la demostración de la insuficiencia del proceso industrial, y han constituido en verdad un obstáculo real para un despliegue industrial más dinámico, habida cuenta de los aspectos mencionados en párrafos anteriores.

Dentro de este contexto cabe señalar que el mercado para la industria manufacturera, al menos en su segmento de bienes de consumo, depende del volumen global del ingreso, así como del perfil de su distribución personal. En el caso de Bolivia, el volumen del ingreso nacional es relativamente modesto en comparación con otros países de la misma dimensión demográfica. Lo más significativo, sin embargo, consiste en que el número de detentadores de un nivel de ingreso que permite satisfacer el consumo de productos manufacturados, no supera la cuota crítica requerida para la instalación de unidades productivas con las tecnologías convencionales. Parece evidente, que una verdadera industrialización en Bolivia no puede transitar por el lado de su orientación hacia el mercado, proporcionado por los gastos de consumo de las clases dominantes.

11. Hacia fines de la década pasada se inicia un proceso acentuado de deterioro económico que trae como consecuencia la irrupción de una crisis global que se irá ampliando y profundizando hasta comprometer todos los ámbitos de la vida nacional.

En el desarrollo de la crisis intervienen diversos factores causales y mecanismos de propagación, que se van articulando bajo distintas constelaciones dentro de los cambios del sistema político y las respuestas que proporcionan los diferentes gobiernos que se suceden desde entonces. Las circunstancias críticas internas se imbrican, a su turno, con las derivaciones de la recesión económica en los países capitalistas avanzados y con los impactos del desorden financiero y monetario internacional. Actúan a su vez sobre el cuadro económico todas las dificultades que confronta la sociedad boliviana en cuanto a su sistema de poder.

En lo que hace a la esfera económica, las dos dimensiones más significativas de la crisis consisten en la caída de la producción, por una parte, y en la inflación de precios a ritmos vertiginosos, por la otra. La combinación entre caídas consecutivas de la producción interna y la estampida inflacionaria, provoca el deterioro acentuado de las condiciones de vida y trabajo de la población obrera y campesina, castigando también a las clases medias urbanas.

Resulta difícil establecer la verdadera magnitud del retroceso ocurrido en los niveles de actividad económica, puesto que una de las expresiones sintomáticas de la presente crisis consiste en el angostamiento de la economía oficial. Esta se registra estadísticamente, *pari passu*, con la dilatación de la economía subterránea que comprende actividades vinculadas con el narcotráfico, el contrabando de importaciones, y sus ramificaciones respectivas.

Sin embargo, los registros sobre los volúmenes físicos de la producción manufacturera proporcionan al menos una idea respecto de los impactos sentidos por la industria establecida. En efecto, el producto físico fabril en 1984 sólo representó el 66% del nivel de 1978. Se observan caídas productivas de diversa magnitud entre las distintas ramas, aunque parece identificable un mayor deterioro en aquellas industrias más sensibles a la competencia del contrabando (tabaco y prendas de vestir), así como las que dependen en mayor medida de las importaciones (químicas y metálicas). La industria estatal (refinación petrolera y fundición de minerales) mantiene en cambio un notable nivel de producción. (Véase el cuadro N° 8).

12. La segunda administración post-dictatorial, establecida desde agosto de 1985, introduce modificaciones sustantivas en las orientaciones de la política económica, abandonando explícitamente objetivos de industrializa-

CUADRO N° 8

**INDICE DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA
(1978 = 100)**

	1982	1984
Productos alimenticios	93.9	83.9
Bebidas	87.7	61.8
Tabacos	48.1	28.4
Textiles	99.2	73.2
Prendas de vestir	42.8	38.5
Calzados, excepto de caucho o plástico	46.7	40.3
Madera y productos de madera y corcho, excepto muebles	56.1	59.0
Imprentas, editoriales e industrias conexas	106.1	63.9
Sustancias químicas industriales	59.8	35.4
Otros productos químicos	93.7	74.6
Refinación de petróleo y fabricación de derivados del petróleo y del carbón	101.5	94.2
Productos de caucho	71.0	58.6
Productos de plástico no clasificados en otra parte	64.3	67.4
Vidrio y productos de vidrio	83.3	97.1
Productos minerales no metálicos	83.4	72.9
Industrias básicas de metales no ferrosos	115.6	93.8
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	67.7	27.3
Indice general	80.7	66.2

FUENTE: Banco Central de Bolivia.

ción que -aunque sólo fuera a título enunciativo- caracterizaron la concepción del desarrollo que asumió el Estado desde 1952 en el marco de la ideología oficial del nacionalismo revolucionario. Explicitada por lo pronto como una política orientada a abatir la inflación desenfrenada imperante a la sazón en el país, la política económica puesta en marcha desde agosto del año pasado pretende modificar los parámetros fundamentales de la economía, cambiando las reglas de las relaciones del Estado con el sistema económico y refuncionalizando los roles atribuidos a los distintos agentes de la acumulación y el desarrollo económico.

La reformulación de las pautas de la política económica acontece en un contexto caracterizado por el descontrol imperante en la esfera de los precios y la circulación de bienes, las frustraciones de la gestión gubernamental inmediatamente anterior y la erosión política e ideológica acontecida en el seno de las fuerzas populares. Estos factores condujeron a un desplazamiento circunstancial de las preferencias electorales, dando lugar a una constelación política donde predominan los intereses de las clases que detentaron la responsabilidad del estilo de desarrollo anterior.

La circunstancia hiperinflacionaria es aprovechada para dar curso a un programa integral de refundación capitalista y reconstrucción hegemónica de las fracciones oligárquicas. Se trata de una concepción orgánica que pretende rearticular fuerzas del bloque dominante a partir del liderazgo del sector empresarial exportador y el gran comercio importador, por un lado, y bajo la convocatoria del Estado, por el otro.

En cuanto a sus orientaciones estratégicas, se debe mencionar que la matriz conceptual de la política económica se inscribe en los lineamientos neoliberales elaborados por organismos internacionales, y que ya fueron experimentados en algunos países de la región sin haber alcanzado logros positivos respecto del desarrollo económico y la solución de las carencias sociales.

Detrás de esa concepción se encuentra el supuesto de que fue el excesivo intervencionismo estatal el que impidió una asignación racional de recursos. Se postula en cambio que el desentramamiento de la acción de las fuerzas del mercado y la supresión de los subsidios estatales traerían consigo la estabilización del sistema de precios y la asignación de recursos en función de la eficiencia productiva en lo interno y las ventajas comparativas en lo externo.

El repliegue del Estado, en cuanto a sus funciones regulativas del metabolismo económico, tiene como contraparte la ampliación de sus atributos políticos, redefiniendo así la naturaleza de las mediaciones del Estado con la sociedad civil y las condiciones de conformación del poder.

El sector estatal de la economía pasa de una función rectora a un rol subsidiario respecto de la dinámica de generación y uso del excedente. De una manera más general, el Estado abandona el rol promotor en la orientación de la actividad económica y cede al mercado la función de regular los sistemas económico y financiero.

Estas ideas estratégicas se gestan en un contexto económico caracterizado por una inflación desbordada, como consecuencia de intensas pugnas redistributivas que alentaban la emisión inorgánica de dinero, creando expectativas alcistas y fenómenos generalizados de especulación con el cambio, el crédito y los bienes. De otro lado, se extiende el síndrome recesivo de las actividades productivas, particularmente de las que abastecen el mercado interno con productos manufacturados. A ello se añade el estrangulamiento de las exportaciones de estaño.

Es dentro de ese marco que se promulgan medidas cuya orientación central apunta hacia el abatimiento del ritmo inflacionario y el disciplinamiento de los factores que provocan el déficit fiscal.

Entre las definiciones instrumentales de la política económica vigente deben mencionarse las siguientes:

- i) Devaluación monetaria y eliminación de todas las restricciones cambiarias, dentro de un régimen de flotación del tipo de cambio, bajo regulativos especiales del Banco Central;
- ii) eliminación de restricciones al comercio internacional de bienes y servicios, acompañada de rebaja de los aranceles a las importaciones;
- iii) flotación de las tasas de interés;
- iv) elevación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos, particularmente en el área de los hidrocarburos, cuyos precios reales se fijan por encima del nivel internacional;
- v) congelamiento salarial en el sector público y libre contratación en el sector privado, con desmantelamiento de los regímenes de protección del empleo;
- vi) Suspensión de nuevas inversiones del sector público, revisión de las inversiones en ejecución, así como recortes drásticos en las asignaciones presupuestarias del área social, y
- vii) reforma tributaria con cambios sustantivos en términos de la naturaleza de los gravámenes y las fuentes de recaudación.

La liberalización de los precios, el congelamiento salarial y la drástica reducción de la inversión pública han inducido una acentuación de los aspectos recesivos de la coyuntura, si bien se puede reconocer que se ha logrado un cierto éxito en el sometimiento de la hiperinflación. Sin embargo, la redistribución regresiva del ingreso, que trajo consigo el proceso inflacionario, no será corregida a través de estas medidas, lo cual provoca un acentuado sesgo de la demanda en favor de la satisfacción de los consumos de las clases dominantes y en desmedro de las necesidades de los sectores populares y de las empresas públicas.

13. Otra de las concepciones centrales de la política económica vigente consiste en la atracción de inversión extranjera directa para aliviar los estrangulamientos externos de la economía. A estos efectos se han suscrito convenios con organismos internacionales con el fin de proporcionar garantías al capital extranjero.

Todos estos elementos permiten caracterizar las orientaciones de la política económica dentro de la lógica de la transnacionalización y la inserción liberal en la economía mundial. Llamam la atención las insuficiencias en la percepción de las condiciones en que se desenvuelve la economía internacional, sus segmentos dinámicos y los agentes impulsores del comercio y los flujos de capital.

Vale la pena establecer algunos reparos respecto de la viabilidad de esta concepción, para lo cual se deben tomar en consideración los siguientes elementos de juicio:

- i) La tendencia a impulsar indiscriminadamente las exportaciones para provocar el ajuste externo de la economía, incluyendo la pretención de poder servir así la deuda externa, compromete el uso de recursos naturales no renovables; contribuye a crear una competencia exacerbada entre los países latinoamericanos en busca de mercados que se caracterizan por su escaso dinamismo; se agudiza el deterioro de los términos del intercambio que ya sufren presiones considerables a la baja; se induce una distribución regresiva del ingreso, provocando fenómenos de marginamiento de recursos productivos y sectores sociales, que podrían encontrar una inserción dinámica en el contexto de un estilo de desarrollo introvertido. En resumen, se define un marco de referencia que no es favorable para el desarrollo industrial;
- ii) no obstante la recuperación en las tasas de actividad en los países centrales, todos los pronósticos indican que ésta no será duradera; lo cual significa que la demanda internacional no podrá servir prolongadamente de fuerza motriz al comercio internacional y a las expor-

taciones de los países latinoamericanos. En particular, la situación exportadora de Bolivia está gravemente comprometida debido a la crisis de la minería del estaño, cuyos altos costos de producción impiden abrigar esperanzas ni siquiera de un mantenimiento de la cuota boliviana en el mercado internacional de ese mineral;

- iii) persisten las condiciones monetarias y cambiarias en los Estados Unidos que absorben liquidez internacional, revirtiendo así las tendencias de los flujos de financiamiento que caracterizaron el período comprendido entre 1973 y 1982. Es dudoso que se abran las válvulas del crédito internacional privado, en tanto que los organismos internacionales multilaterales no disponen de recursos suficientes para atender las necesidades de financiamiento de los países latinoamericanos. De otro lado, sus políticas de asignación crediticia están condicionadas a la adopción de medidas que responden a una concepción de liberalización transnacional;
- iv) los flujos de capital impulsador por las empresas transnacionales se orientan crecientemente dentro del propio sistema de países centrales, y no es previsible que se trasladen de manera masiva hacia el sector industrial de los países latinoamericanos. De manera expresa, resulta discutible la perspectiva de que se implanten inversiones extranjeras directas de magnitud significativa en una economía como la boliviana. Ni los recursos naturales minerales y energéticos tienen condiciones atractivas *vis a vis* las tendencias de transformación tecnológica en las economías centrales, ni tampoco el mercado interno posee una magnitud capaz de atraer inversiones en el sector de la industria manufacturera, y
- v) las innovaciones tecnológicas en el nivel internacional afectan las ramas productivas de dudosa aptitud para su implantación en una economía que no ha avanzado mayormente hacia etapas significativas de industrialización.

14. También es posible hacer algunas indicaciones respecto del impacto que sufre la industria nacional como consecuencia de la política económica vigente:

- i) Parece explícita la intención de suprimir los mecanismos de protección que ampararon el desempeño del sector industrial manufacturero. La uniformación de la tasa arancelaria para todas las posiciones

y partidas del arancel coloca en situación difícil la aptitud competitiva de la industria establecida, cuya dependencia de insumos importados es considerable;

- ii) el régimen cambiario de asignación indiscriminada de divisas al público impide la asignación de divisas para el sector industrial, cuyas tasas de rentabilidad son considerablemente inferiores a las que perciben las actividades de intermediación comercial, especulación cambiaria o importación de bienes competitivos de la producción interna;
- iii) la liberalización de las tasas de interés las ha hecho inflexibles a la baja en términos reales, lo cual se traduce en niveles inaccesibles para el sector productivo, incidiendo por tanto en los niveles de producción y empleo en este ámbito;
- iv) la fijación de los precios de venta interna de los hidrocarburos por encima del nivel internacional busca dos objetivos: absorción de liquidez y generación de ingresos fiscales. Sin embargo, también provoca una alteración sustancial en la estructura de los costos industriales, fenómeno que no puede ser absorbido rápidamente por la industria manufacturera a través de transformaciones en su proceso productivo, habiendo dado lugar por el contrario a una política privada de protección de sus posiciones en el mercado a través de la elevación anticipada de precios, con lo cual se acentúa la insuficiencia competitiva de la industria establecida frente a la competencia legal e ilegal del exterior, y
- v) no puede pasarse por alto la experiencia traumática que ha significado la completa desorganización de los parámetros económicos, ocasionada por la hiperinflación en los años más recientes. Puede afirmarse incluso que el problema todavía no ha sido superado por completo, a pesar de los éxitos aparentes en cuanto a la disminución de la virulencia inflacionaria. Si bien es cierto que se ha abatido el alza galopante del nivel de precios, ello se ha logrado a costa de una recesión acentuada que también trae consigo una desorganización de las pautas de referencia para las actividades industriales.
Como consecuencia de estas circunstancias que afectan la capacidad de supervivencia de la industria establecida, parece estar ocurriendo un fenómeno de trasiego de actividades de algunas empresas, que incursionan en el comercio importador, abandonando la esfera productiva.

15. Se ha señalado que la política económica vigente ha logrado en cierta manera abatir la dimensión inflacionaria de la crisis. Sin embargo, tampoco una política de estabilización puede tener éxito a largo plazo si no está acompañada por un esfuerzo equivalente en el reactivamiento de la producción. Dentro de ese orden de cosas cabe reflexionar sobre los requisitos correspondientes. En primer término, ocupa un lugar central la formulación de un diagnóstico certero sobre los factores que han venido deprimiendo el nivel de actividad de la economía. En ese contexto deben mencionarse los estrangulamientos en la capacidad productiva, la "terciarización" prematura del empleo, la creciente informalización de la economía por insuficiencia de inversiones generadoras de empleos regulares y, por último, el desmantelamiento del sistema de precios que refleja a su turno la pugna de posiciones e intereses dentro del cuadro inflacionario.

A esos factores se suman además las tendencias que operan en el campo internacional: recesión prolongada, transformaciones estructurales en el comercio internacional y rearticulación de la industria en los países centrales.

Recién a partir de evaluaciones de esta índole se pueden definir las metas para el desempeño de los distintos sectores de actividad y para las principales variables macroeconómicas. Acá resulta imprescindible el relacionamiento de la reactivación en el corto plazo con las trayectorias deseables en el mediano y largo plazo, aspecto que no puede quedar abandonado a las decisiones del mercado que carece de horizonte para regular el proceso de desarrollo en el largo plazo. Por lo tanto, es importante la combinación de instrumentos de política económica que se inscriban en la órbita del mercado, mientras otros afectan las orientaciones estratégicas del estilo de desarrollo.

16. El restablecimiento de los parámetros macroeconómicos en el corto plazo, no puede significar el entorpecimiento de inversiones que contribuyan a la formación del capital productivo de la economía. En esta materia deben tomarse en cuenta las definiciones que afectan el rol de los agentes de la acumulación. La inversión pública ha jugado históricamente un rol promotor y debe privilegiarse en el marco de la reactivación de corto plazo, así como en la fijación de las orientaciones estratégicas de la economía.

Conviene recordar que la inversión extranjera directa no ha respondido tradicionalmente a políticas de liberalización irrestricta. Los criterios que definen las corrientes de inversión extranjera directa responden a consideraciones más complejas que las condiciones globales que les ofrecen los gobiernos anfitriones. Factores tales como el tamaño y el dinamismo del mercado interno y la dotación de recursos naturales condicionan decisivamente el resultado de las

políticas gubernamentales frente al capital extranjero. La estabilidad del sistema político, la administración cambiaria y el régimen de comercio exterior son también factores de considerable gravitación. Por el contrario, los incentivos fiscales y de otra naturaleza no parecen ser especialmente valorados por las empresas transnacionales.

17. Otro de los principios de la reactivación en el contexto de una política de desarrollo de largo plazo es el de la selectividad. Los estímulos dados a la reactivación tienen que conjugar respuestas ante los estrangulamientos estructurales y los desequilibrios de tipo coyuntural.

Una de las limitaciones más graves del desempeño económico en la actualidad tiene que ver con el desajuste entre la propensión importadora de la economía en cotejo con la insuficiente generación de divisas. Dentro de este orden de cosas, el objetivo de la redistribución del ingreso no se asienta únicamente en criterios de equidad social, sino que expresa también el hecho de que el coeficiente del consumo importado no es equivalente para todos los sectores sociales ni tampoco para todas las actividades económicas.

Cada estrato social se caracteriza por un determinado perfil de su demanda de consumo, así como por una magnitud cuantificable de su poder adquisitivo global. En función de esa situación es posible estimular ciertos circuitos de la producción y el consumo en términos de hacer óptimo el uso de las escasas divisas disponibles.

Debido a la incipiente industrialización, en Bolivia se observa una situación diferente de la que caracteriza a otras economías latinoamericanas. En el caso boliviano, el excedente apropiado por los estratos superiores de ingreso se asigna primordialmente al consumo importado. Los componentes de ingreso percibidos por el sector popular se destinan en cambio al consumo de bienes producidos internamente. De acá resulta que cualquier política de compresión salarial afecta necesariamente los niveles de la demanda vinculada con el aparato productivo que atiende el mercado interno. Como contraparte, la transferencia de ingresos hacia los estratos superiores no se traduce en una ampliación de la acumulación de capital, y más bien provoca la expansión de las importaciones de bienes suntuarios y superfluos.

Elementos de una estrategia alternativa de industrialización

18. A continuación se pretende esbozar algunas líneas de pensamiento que identifiquen los elementos de una opción de desarrollo capaz de impulsar la industrialización en Bolivia, tomando en consideración las restricciones sobre las cuales se desenvuelve la economía en las condiciones actuales. Se reconoce la necesidad de formular una propuesta que demuestre que: el

desmantelamiento industrial y la inserción indiscriminada en las líneas de fuerza impulsadas por la transnacionalización no son la única alternativa para provocar crecimiento económico; un uso racional de los recursos disponibles así como una distribución adecuada de los frutos del desarrollo, conferirán estabilidad al sistema político.

El rasgo central de esta propuesta consiste en la articulación de la industrialización con un nucleamiento social que le proporcione viabilidad y sustentación.

Ningún modelo de desarrollo o estrategia de acumulación puede implantarse con eficacia si no es impulsado por fuerzas sociales con aptitud hegemónica. Por lo tanto, importa definir el centro de gravedad de la base social de sustentación. Para el caso parece evidente que se trata de una combinación de fuerzas motrices susceptibles de asumir un compromiso estratégico con la dignidad nacional, la superación de las carencias sociales heredadas, el desarrollo de las potencialidades creativas de la población y la soberanía en el uso de sus recursos naturales.

19. Con apoyo en reflexiones que se llevaron a cabo durante el primer año de gestión del Gobierno de la UDP, se presentan a continuación los elementos básicos de una estrategia de industrialización, cuya característica central consiste en la distinción de un área esencial y otra complementaria de la economía.

La noción de área esencial de la economía no se inscribe en un propósito primordialmente analítico. Se trata, por el contrario, de un concepto de tipo operativo, encaminado a lograr que el patrón de acumulación que se busca establecer promueva la construcción de un sistema económico regulado endógenamente. Ello no obstante, la selección de un concepto operativo presupone su esclarecimiento analítico-teórico. En este sentido, cabe mencionar las consideraciones siguientes:

- i) El ámbito de inserción teórica de la noción de área esencial corresponde al aparato de categorías de la teoría de la acumulación y la reproducción del capital, donde se conjugan dialécticamente las determinaciones de los circuitos de los valores de uso con los procesos de valorización de las inversiones de capital. Dentro de ese encuadramiento, la cuestión básica consiste en determinar los elementos constitutivos de un ámbito productivo susceptible de proporcionar los soportes de la autodeterminación nacional. Se trata, por lo tanto, de corregir la vulnerabilidad externa del sistema y la propensión centrífuga del excedente;

- ii) **la captación empírica del área esencial de la economía presupone un instrumental estadístico que emerge de los cuadros de insumo-producto y los balances materiales de la economía. De otro lado, la determinación del área esencial implica, por lo tanto, definiciones de diversa índole: selección de ramas e industrias que la componen; tipo de tecnología; política de ingresos, precios y salarios; tipo de capital; régimen de estímulos; políticas fiscal, arancelaria, etc.;**
- iii) **es conveniente delimitar el concepto respecto de otros términos emparentados. En primer lugar, el área esencial no es equivalente al sector estatal de la economía, no obstante que este último juega un rol dominante en el interior del área esencial. En segundo lugar, el área esencial sí es coincidente con el sector planificado de la economía. En tercer lugar, el área esencial no es equivalente tan sólo al componente introvertido de la planta productiva, puesto que incluye también una serie de actividades orientadas a la exportación de bienes con la consiguiente generación de divisas. Por último, el área esencial coincide con el sector motriz del proceso de crecimiento. Es en ella que se insertan las ramas dinámicas, susceptibles de impulsar el crecimiento del aparato productivo y promover la innovación tecnológica;**
- iv) **la cobertura del área esencial de la economía no se limita a la producción interna de bienes de consumo masivo, no obstante la importancia que reviste el control interno de las condiciones que regulan el valor de reproducción de la fuerza de trabajo del país. Un enfoque así de estrecho confinaría el área esencial únicamente al ámbito del sector productor de medios de consumo. Por el contrario, la construcción de la autonomía económica debe incluir necesariamente las ramas productivas que generan excedente económico, de suerte que garanticen un control adecuado del circuito generación-apropiación-asignación del excedente, tomando en cuenta criterios selectivos de acumulación productiva entre sectores y ramas;**
- v) **el concepto de área esencial está vinculado con el estilo de desarrollo que se busca impulsar y, viceversa, la amplitud que adquiera su institucionalización va perfilando los contornos del estilo de desarrollo. En efecto, el tipo de productos que suministra el sistema económico está relacionado con las pautas de distribución del ingreso, que a su turno expresan la constelación de fuerzas clasistas en la so-**

ciudad. Hasta cierto grado, los esquemas de relacionamiento hegemónico y de dominación determinan los perfiles de la oferta productiva, y

- vi) la producción de bienes y la distribución de ingresos dentro del área esencial debe responder a mecanismos operativos de planificación y control, en tanto que el área complementaria se desempeña de acuerdo con las señalizaciones que le transmiten las variables del mercado.

Resulta evidente que la delimitación de dos áreas en el seno de una misma geografía económica reclama una administración compleja del régimen de estímulos, así como una renovación del arsenal de palancas económicas que regulan el proceso integral de reproducción de la economía. Sin embargo, el esfuerzo no consiste tanto en imaginar teóricamente dispositivos verticales de gestión. Por el contrario, se busca recuperar en el ámbito estatal formas espontáneas de regulación existentes en segmentos determinados de la producción social. A ello se suma la armonización del funcionamiento integral de las empresas estatales.

La participación de la empresa privada dentro del área esencial obedece a principios de voluntariedad e incorpora mecanismos de programación referidos a cuotas de mercado, acceso al crédito preferencial, control de precios y fijación de relaciones laborales.

20. La economía boliviana dispone de un acervo de recursos productivos desaprovechados por el estilo de desarrollo prevaleciente. La sola reorganización institucional y el viraje en las orientaciones del estilo de desarrollo pueden contribuir al afloramiento de reservas de acumulación y crecimiento sin tener que acudir a volúmenes costosos de inversión y uso de divisas.

Se han adelantado ya los criterios del tipo de actividades que deberían formar parte del área esencial de la economía. Se trata, en primer lugar, de los sectores capaces de generar excedentes y recursos estratégicos para la economía. En este sentido, forman parte del área esencial los sectores de exportación y de abastecimiento energético. De otro lado, también forman parte del área esencial las actividades productoras de bienes esenciales de consumo masivo.

A partir de esa definición estructural, se postula un tipo de industrialización vertical en torno a dos eslabonamientos productivos: de una parte, la industrialización de los recursos minerales hasta la etapa metal-mecánica, pasando por los eslabones intermedios de la metalurgia y las industrias metálicas básicas; de otra, la integración hacia atrás de cadenas productivas que

comprenden la fabricación de satisfactores del consumo de masas en encadenamientos con los equipos e insumos intermedios de esa integración productiva.

21. Un requisito fundamental para encauzar la reconstrucción económica del país consiste en el potenciamiento de la capacidad de acumulación. En esta materia juega un rol destacado el esfuerzo de generación de excedente, así como la regulación social-estatal de su circulación con miras a asignarlo de manera planificada a la creación de los soportes materiales de la auto-determinación nacional. Las precarias condiciones de partida imponen una gran severidad en cuanto a la utilización de los medios de producción disponibles, cuya productividad social deberá ser incrementada a partir de la movilización de energías latentes en el seno de las fuerzas motrices del nuevo estilo de desarrollo.

La dilatación del excedente disponible para los fines de inversión reproductiva está estrechamente asociada con las condiciones de satisfacción de las necesidades básicas de la población mayoritaria, dentro de las cuales la alimentación y nutrición juegan un papel preponderante.

Satisfacer las necesidades alimentarias de la población en condiciones óptimas de nutrición, constituye un objetivo central en la primera fase de consolidación de un estilo alternativo de desarrollo. El cumplimiento de este requisito puede convertirse en el eje en torno al cual se resuelvan las demás condiciones de viabilidad social y política de la reconstrucción del modelo de acumulación.

Sin embargo, el objetivo de consolidar y elevar los niveles de consumo alimentario de las mayorías poblacionales enfrenta algunos problemas:

- i) Los intereses y el poder de las fuerzas y agentes económicos que ejercen predominio en el actual estilo de desarrollo, y
- ii) La presión inevitable de los sectores populares -deteriorados en su situación global de participación económica y política como consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste que se han instrumentado-. cuya pugna redistributiva puede poner en peligro la estabilidad de precios relativos que es necesaria para viabilizar un proceso ordenado de redistribución del ingreso y de ampliación de los "derechos de acceso" a los alimentos.

El sector alimentario representa todavía una proporción elevada de la producción y de la ocupación, motivo por el cual -en el marco de una concepción político-económica que lo dinamice y le confiera autonomía y cohesión interna puede jugar el papel de pivote de una estrategia de industrialización, desarrollo y distribución del ingreso.

Sin embargo, a diferencia del esquema de sustitución de importaciones, la industrialización alimentaria alternativa se centraría primordialmente en la producción de alimentos de consumo masivo, así como de equipos e insumos para el funcionamiento de la rama agroalimentaria.

22. La estrategia de industrialización que se postula confiere una importancia particular a la pequeña industria y a la artesanía productiva. Se trata de un subsector con amplia aptitud para responder a los estímulos de una demanda diversificada por parte de las empresas estatales productivas. En este sentido, se postula la construcción de un eje de intereses recíprocos entre el sector estatal de la economía y una fracción de las actividades industriales que no forma parte de los estratos monopólicos del capital industrial.

Por su inserción económica, la pequeña industria y la artesanía productiva forman parte de las fuerzas sociales capaces de constituir la fuerza motriz de la estrategia de industrialización.

23. Uno de los elementos básicos de un estilo de desarrollo autocentrado y dinámico está constituido sin duda por el establecimiento de mecanismos renovados de la integración económica entre los países latinoamericanos. En general se explica por sí misma, la necesidad de crear espacios amplios para la existencia de condiciones eficientes de producción en términos de escala y aprovechamiento de economías externas. Las experiencias pasadas demuestran que la integración regional fue aprovechada en mayor medida por filiales de empresas transnacionales, lo cual dio lugar a la desnacionalización de un importante segmento de las economías latinoamericanas. Sobre la base de una evaluación crítica de esas experiencias, pueden buscarse fórmulas creativas que reduzcan al mínimo ese riesgo, sin que por ello se desaprovechen las ventajas del mercado ampliado, con miras al desarrollo de las fuerzas productivas dominadas y orientadas por los intereses nacionales. En materia de integración se hace necesario perfeccionar los mecanismos de programación industrial conjunta, buscando crear complementación y eslabonamientos productivos que generen estímulos y beneficios en cada una de las economías. Las ideas que normaron la creación del Grupo Andino siguen vigentes, aunque deben adecuarse a las nuevas condiciones de la economía internacional, recogiendo las experiencias que frustraron su instrumentación efectiva.

La búsqueda de nuevos instrumentos de integración económica entre los países latinoamericanos no puede enmarcarse únicamente dentro de los tratados y convenios vigentes, sino que debe buscar opciones imaginativas que resuelvan la actual crisis de la integración, cuyo origen parece provenir fundamentalmente de la falta de voluntad política de los gobiernos.

Es cierto que los gobiernos expresan intereses sociales específicos y están además sometidos a presiones internacionales que no pueden menospreciarse.

Sin embargo, propuestas serias y razonadas pueden impulsar un cambio de esa situación.

Un genuino programa de la izquierda, con respaldo de masas, puede modificar las vocaciones desintegracionistas que operan en la actualidad.

24. La puesta en marcha de nuevos mecanismos de integración y cooperación latinoamericanas fortalecería desde ya la capacidad de respuesta regional frente a las tendencias del proceso de transnacionalización impulsado por los sectores monopólicos de la economía mundial.

En los análisis sobre la estructura industrial de los países latinoamericanos destaca la ausencia casi absoluta de logros en la esfera de la producción de bienes de capital. Cerrar esa brecha requiere de magnitudes de mercado que muy pocos países tienen por sí solos. Por lo tanto, abordar la tarea de la incorporación de la producción interna de medios de producción, de acuerdo con lineamientos tecnológicos adecuados a la realidad de la región, es una tarea que corresponde a un esfuerzo colectivo de los países latinoamericanos, dentro de una distribución equitativa de las diferentes industrias entre los países del área latinoamericana. Esta conjunción de esfuerzos reportaría beneficios indudables en cuanto a la innovación tecnológica requerida para lograr los objetivos más generales del estilo de desarrollo que se persigue.

CUADRO N° 9

MANO DE OBRA OCUPADA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y ARTESANAL

(Número de personas)

	Total	SECTOR	
		Privado	Público
1976	156.263	150.169	6.094
1977	160.502	154.403	6.099
1978	166.152	159.672	6.480
1979	172.728	165.992	6.736
1980	177.118	169.679	7.439
1981	168.454	161.674	6.780
1982	155.509	148.894	6.615

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

CUADRO N° 10**VALOR AGREGADO Y SALARIOS REALES EN LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA**

	PIB industrial		Salarios reales	
	Millones de pesos de 1970	Porcenta- je	Pesos de 1970	Porcenta- je
1974	2.342	100.0	893	100.0
1975	2.485	106.1	865	96.9
1976	2.692	114.9	1.027	115.0
1977	2.879	122.9	1.004	112.4
1978	3.010	128.5	998	111.8
1979	3.094	132.1	1.030	115.3
1980	3.063	130.8	924	103.5
1981	3.014	128.7	829	92.8
1982	2.553	109.0	538	60.2
1983	2.668	113.9	722	80.9

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

III- INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO EN EL BRASIL. PERSPECTIVAS Y AJUSTE

Carlos Aguiar de Medeiros

**Versión en español por:
María Eugenia Gallardo**

INTRODUCCION

El propósito de este artículo es investigar el desarrollo industrial ocurrido en Brasil en los últimos años, sus principales interpretaciones y perspectivas futuras. Se le dará especial énfasis a las transformaciones estructurales que tuvieron lugar en la década de los 70 y que permitieron realizar en la economía brasileña un ajuste de carácter inédito en América Latina, en el contexto de la crisis internacional. A continuación, se investigarán algunas de las tendencias de modernización, actualmente en curso, que permiten deducir algunas perspectivas para los años próximos.

A partir de este diagnóstico, se examinarán algunos aspectos en torno a las alternativas y los desafíos que se abren en el escenario brasileño, a partir de las recientes medidas económicas de estabilización y crecimiento.

El discurso de los escenarios, no obstante la importancia que tenga, sufre de una ausencia fundamental. Trata la dimensión política de los actores-sujetos que dan vida a las opciones y estrategias. Mas, exactamente, la dificultad esencial estriba en articular el Estado, no como una variable exógena de la acumulación -el sector gobierno- sino como un elemento endógeno, de manera que pueda otorgársele a ésta una dimensión política.

Este punto, decisivo, nos remite a la crisis del desarrollismo, que se explora en la última parte de este artículo.

1. LA INDUSTRIALIZACION RECIENTE DE LA ECONOMIA BRASILEÑA

La economía brasileña cuenta hoy con una industria moderna y diversificada. Este pensamiento, si hubiera sido formulado algunos años atrás, sería unánimemente considerado una herejía optimista y desprovista de cualquier base real. Sin embargo, superados los difíciles años de 1981 a 1983, la economía brasileña encuentra importantes posibilidades de crecimiento, basadas en el peso, el dinamismo y la estructura del sector industrial. En efecto, si en el período crítico de 1981 a 1984 la tasa acumulativa del PIB fue de -0.3%, ya en los años 1984 y 1985 hubo un crecimiento positivo de 4,5 y 7.0%. En lo que respecta al sector industrial, hubo un crecimiento de 6.0% en 1984 y para 1985 se esperaba una tasa de 8.0%. Según el documento "Nuevos escenarios para la economía brasileña 1985/90" elaborado por el BNDES, el año 1985 presentó una tasa de crecimiento del consumo de 7.1%; una tasa de crecimiento de la inversión de 10.0% y la formación bruta de capital fijo sobre el PIB alcanzó el 16.9%. Las perspectivas futuras no tienden a revertir sino a sustentar el crecimiento económico. Tales perspectivas deben ser investigadas a partir de un doble cambio: por un lado se debe investigar la naturaleza del proceso de industrialización reciente y por otro, la naturaleza del superávit comercial con el exterior que la economía brasileña viene presentando en los últimos años. En efecto, como se argumentará posteriormente, este segundo cambio fue fundamental para otorgar a la economía brasileña los grados de libertad necesarios para el crecimiento económico.

1.1. Estructura industrial y transformación

Conforme lo demostró Castro (1985), la opción adoptada por la economía brasileña en 1974, (a diferencia de un buen número de países) de rechazar el camino del ajuste a partir de la crisis del petróleo y asumir una estrategia de crecimiento con endeudamiento, marcó de manera decisiva la estructura productiva. En efecto, el énfasis esencial del II PND en la producción interna de insumos básicos y bienes de capital, revierte el camino "natural" hasta entonces reco-

rido por la economía brasileña, de privilegiar el sector de bienes de consumo duradero. El Cuadro 1 muestra el monto de las inversiones realizadas por tipo de industria.

CUADRO N° 1
INVERSIONES EN SECTORES INDUSTRIALES SELECCIONADOS
(millones de dólares)

Sectores	1969*	1973	1974	1975	1977	1979
Metalurgia	53.1	479.6	925.5	1065.8	948.3	1160.5
Mecánica	18.8	64.1	106.6	173.0	189.5	122.7
Mat. Elect. y Comunicaciones	19.9	140.9	151.4	156.2	166.8	174.5
Mat. de Transporte	131.4	349.8	417.1	489.3	460.2	567.1
Papel	0.6	37.5	55.2	113.5	348.6	141.7
Productos Químicos	72.2	280.6	361.6	367.1	797.2	723.4
Total de Manufacturas	544.1	1175.0	2607.1	3087.1	3886.7	3861.8

FUENTE: Banco Mundial, *Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil*, Rio de Janeiro, Feb. 1983.

(*) Estimado. Ver Maria da Conceicao Tavares y Luciano Coutinho (1984)

La magnitud de estas inversiones generó un profundo impacto estructural. "Este valor de las inversiones en los sectores estratégicos, que representa el triple de las realizadas en 1973 (año de auge de la producción normal promedio), demuestra un esfuerzo de acumulación de capital y una diversificación de la estructura industrial, en dirección de la industria pesada, sin precedentes en la historia de la industrialización brasileña" (Tavares y Coutinho, 1984, p. 56).

El cuadro 2, revela la concentración de las inversiones en el sector de bienes de producción.

CUADRO N° 2
PARTICIPACION RELATIVA DE LOS PRINCIPALES SECTORES
INDUSTRIALES EN LA INVERSION TOTAL DEL SECTOR
MANUFACTURERO

	1969	1973	1975	1979
Bienes de Producción	<hr/>			
Metalurgia	9.8	27.1	34.5	30.1
Material de Transporte	24.2	29.7	15.8	14.7
Productos Químicos	13.3	15.8	11.9	18.7
Subtotal	47.3	62.6	62.6	63.5
Bienes de Consumo				
Textiles y Vestuario	16.5	6.3	5.3	2.6
Alimentos	6.6	6.6	4.7	6.2
Bebidas y Tabaco	4.8	2.1	2.8	3.1
Subtotal	27.9	15.0	12.8	11.9

FUENTE: Idem.

De este modo, el crecimiento económico ocurrido en el periodo 1974-1980, se debió fundamentalmente a la rigurosa expansión de la capacidad productiva de insumos básicos y bienes de capital. Como veremos más adelante, fue esta nueva estructura industrial la que generó, a partir de su dinamismo, un amplio movimiento en dirección del mercado externo. Por otro lado, la intensa "sustitución de importaciones" produjo una significativa economía de divisas. Los cuadros 3 y 4 cuantifican este proceso. En el primero se presenta la concentración de los efectos de los programas sectoriales de inversión del II PND en los años 1983 y 1984. Del segundo se infiere el crecimiento y la caída del coeficiente de importaciones, a partir de la maduración de las inversiones.

CUADRO N° 3**GANANCIAS DE DIVISAS DERIVADAS DE LOS PROGRAMAS
SECTORIALES
(Millones de US\$)**

Año	Petró- leo	Meta- les no ferro- sos	Papel y Celulo- sa	Produc- tos si- derúr- gicos	Fertili- zantes	Produc- tos Qui- micos	Total
1981	1.052	22	90	149	354	1.029	2.696
1982	1.903	139	170	79	218	1.210	3.719
1983	2.351	366	188	363	308	1.308	4.884
1984	4.404	353	378	636	325	1.307	7.403

FUENTE: Castro, A.B. (1985).

CUADRO N° 4
COEFICIENTE DE IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS EN LA
OFERTA TOTAL

1949	1964	1967	1970	1974	1979	1984
13,9	6,1	7,1	8,0	11,9	6,8	3,5*

FUENTE: Política Industrial e Exportacao de Manufaturados do Brasil, FGV/Bco. Mundial.

(*) Estimación de Castro (1985).

La transformación estructural de la industria provocó, por consiguiente, un impacto significativo sobre el "quantum" y la orientación de las importaciones. Por su parte, las exportaciones de manufacturas casi triplican su participación en las exportaciones totales: en 1970 eran responsables del 13.3% de las exportaciones totales, en 1982 llegan a 30.3%.

La importancia de estas transformaciones solo puede ser evaluada correctamente a partir de la recuperación ocurrida en 1984. La profunda crisis económica de los primeros años de la década, originada en un fuerte reajuste frente a la recesión mundial, no fue suficiente para provocar un proceso de desindustrialización semejante al ocurrido en diversos países de América Latina. A pesar de la intensidad de la crisis, responsable del retroceso en los sectores de producción de bienes de capital, insumos básicos y bienes de consumo duradero, hacia los niveles de los años 70 y, más profundamente aún, de un alarmante nivel de desempleo industrial -ver cuadro 5-, los cambios estructurales se hicieron sentir en la recuperación.

En efecto, después de acumular tasas de crecimiento negativas, el sector de bienes de capital crece en 1984 a una tasa de 12.8% y de 11.0% en 1985.

El crecimiento de la economía brasileña en 1984 tuvo en el sector exportador un componente dinámico fundamental. Las exportaciones de manufacturas crecieron a un ritmo más veloz que el de la evolución del producto industrial. Esto se dió en función del fuerte crecimiento de la economía americana registrado en el año. Por otro lado, y aquí reside el elemento estructural más importante, el crecimiento de las exportaciones se originó en el incremento de la competitividad de las manufacturas brasileñas. Como afirmaron Tavares y Coutinho, en la salida de la crisis "tendió a realizarse, incluso, una modernización de

CUADRO N° 5
INDUSTRIA DE TRANSFORMACION
VARIACION DE LA PRODUCCION FISICA 1980-1983 (%)

Período	Total de la industria	Bienes de Capital	Bienes Intermedios	Total	Bienes de Consumo	
					Duraderos	No Duraderos
1980-81	-11,2	-17,2	-12,4	-1,2	-25,3	-0,6
1981-82	- 0,3	-13,2	2,2	3,0	8,5	2,1
1982-83	- 6,2	-20,3	- 3,0	-5,0	- 4,0	-5,2
1982-83	-17,0	-43,0	-13,0	-7,0	-22,0	-4,0
Producción Equivalente en 1983 a	1977	1973	1978	1971	1978	1979

FUENTE: IEI-UFRJ. Boletim de Conjuntura Industrial, vol. 4, N° 2, abril de 1984.

la metalmecánica en cuanto a las innovaciones de equipos de numérico, revisión de los procesos de "taylorización", ahorro y reparación de energéticos" (ídem, pág. 62). La recuperación de la productividad del trabajo se dió más rápidamente que el aumento del empleo y de la masa salarial. En el cuadro 6, se presentan los Indices más relevantes.

CUADRO N° 6

PRODUCCION, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACION

Años	Producción	Empleo	Productividad del Trabajo
1981	88,7	92,7	95,7
1982	88,4	86,3	102,4
1983	83,2	79,8	104,3
1984	88,2	78,1	112,9
1985 [1]	94,1	82,3	114,3

FUENTE: FIBGE.

(1) Enero-julio

En 1985, la dinámica del crecimiento se explica, ya no más por el "export drive" [2], sino por el crecimiento del consumo interno. Esto se hizo patente con más exactitud en el tercer trimestre de 1985. Las exportaciones frenaron su ímpetu y el consumo interno aumentó significativamente a partir de la expansión de la masa de salarios (aumento de los salarios reales y aumento del empleo).

Frente a esta dinámica, se registró en 1985 una recuperación del nivel de inversiones, especialmente en el sector de bienes de capital. Estas inversiones

(1) Enero-Julio.

(2) Orientación hacia las exportaciones. En inglés en el original. N del T.

se están orientando en buena parte a la modernización de las instalaciones existentes con visible impacto sobre la productividad del trabajo.

A partir de estas transformaciones en la base productiva, las proyecciones de crecimiento realizadas por el BNDES, confirman para 1985-1990 las siguientes tendencias:

- a) Se espera una tasa media de crecimiento del PIB de 7.8%, de 8.7% para el producto industrial, de 5.2% para el sector agropecuario y de 7.8% para el sector servicios.
- b) Asumiendo una expansión del comercio internacional alrededor del 4.0%, se espera un crecimiento modesto de las exportaciones en torno al 2.4%. Las importaciones totales deberán crecer a una tasa media real de 5.1%. Con estas hipótesis, se supone el siguiente perfil de la Balanza de Pagos:

CUADRO N° 7
ALGUNOS RESULTADOS DE LA BALANZA DE PAGOS

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Balanza Comercial	13,2	13,1	13,8	14,0	13,1	12,5
Servicios Ex-intereses	3,1	3,5	4,0	4,6	5,2	5,1
Intereses - Ingresos	1,1	1,3	1,7	1,8	1,8	1,9
Intereses - Pagos	10,3	9,7	10,4	10,1	8,9	8,6
Saldo en Cuenta Corriente	0,9	1,1	1,0	1,2	0,7	-0,1
Inversión Directa	1,1	1,4	1,6	1,8	2,0	2,4
Reservas Brutas Totales	14,0	16,6	19,2	22,2	24,9	27,2

FUENTE: *Novos Cenários para a Economia Brasileira (1985-90)*, BNDES, pg. 29.

c) Las proyecciones indicadas anteriormente, excluyen dos hipótesis que comunmente se construyen con relación al impacto de la deuda externa sobre el crecimiento económico:

- La presa de divisas, culminando en un estrangulamiento externo;
- La presa de ahorros, generada a partir de la transferencia real de renta al exterior a través de los intereses de la deuda.

En lo que respecta al primer problema, el bajo coeficiente de importaciones generado por la fuerte sustitución de importaciones y el cambio substancial de la orientación de las exportaciones, parecen alejarlo como una restricción probable. En cuanto al segundo, el del ahorro, las proyecciones disponibles parecen reducir su importancia. En el cuadro 8 se presenta el comportamiento esperado del ahorro interno y del "ahorro territorial" (definido como el "PIB menos el consumo", incluyendo, por lo tanto, las transferencias).

CUADRO N° 8

TASAS DE AHORRO E INVERSION (% aproximado)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Inversión/PIB	16,9	17,6	17,6	18,5	19,7	20,7
Ahorro Interno/PIB	17,3	18,1	18,0	18,9	19,9	20,7
Ahorro Territorial/PIB	22,0	22,0	21,7	22,1	22,6	23,1

FUENTE: BNDES, op. cit., p. 34.

El crecimiento del ahorro interno parece ser compatible con un nivel de inversiones capaz de sostener un crecimiento medio del PIB de aproximadamente un 7%. Los aumentos en materia de eficiencia del parque productivo deberán provocar una reducción real en la relación capital-producto, incrementando la viabilidad de tal crecimiento.

De este modo, las perspectivas parecen apuntar a un escenario compatible con un significativo crecimiento del producto, de la industria y de la masa salarial. Estas perspectivas, como se sabe, son dramáticamente diferentes de las que se presentan para la mayoría de los países latinoamericanos, particularmente aquéllos que sufrieron terapias recesivas ortodoxas.

1.2. Modernización y cambio tecnológico

Aunque no se dispone de información pertinente, pueden percibirse algunas modificaciones importantes en la estructura técnica de la industria. En 1985, como aseguran Suzigan y Kandir (1986), "Los indicios son de que no se trata todavía de una recuperación de la inversión industrial en sentido amplio, con crecimiento homogéneo de la capacidad instalada del sector, pero sí de la ampliación de la capacidad de algunos sectores y principalmente de inversiones en nuevas máquinas para modernización de las fábricas y/o la introducción de nuevas tecnologías. Una de las evidencias en este sentido es el hecho de que el sector productor de equipos sofisticados (esto es, equipados con componentes electrónicos de control numérico), está invirtiendo en la ampliación de su capacidad, y actualmente registra niveles "record" de pedidos de cartera, lo que ocurre con los segmentos de bienes de capital tradicionales o por encargo" (pg. 130).

Estas máquinas, que comenzaron a producirse en Brasil en 1977 por subsidiarias de empresas alemanas, tuvieron inicialmente una difusión muy restringida debido a su alto valor unitario. El grado de nacionalización de estos equipos es muy bajo en función de la insuficiencia del complejo electrónico del país.

A pesar de todo, el desarrollo reciente de la microelectrónica podrá en el mediano plazo, aumentar el grado de nacionalización de estos equipos incrementando su oferta interna. Se estima en 680 el inventario de estas máquinas en 1980, contra apenas 99 antes de 1975. (Tauile, 1983).

En particular, la industria automovilística alcanzó una significativa modernización tecnológica a partir del lanzamiento de los "carros mundiales". En 1981 la industria automovilística desempleó a 110.000 trabajadores e introdujo nuevas técnicas con alta utilización de equipos con base en la microelectrónica. En 1983 cerca de 50 empresas del ramo automovilístico y de piezas para auto utilizaban cerca de 150 máquinas-herramientas con control numérico. La reciente evolución del complejo electrónico puede apreciarse en los cuadros 9 y 10.

CUADRO N° 9

DEMANDA DE SCC (*), PRODUCCION LOCAL, IMPORTACION Y EXPORTACION 1978-1981 - Millones de US\$

	1978	1979	1980	1981
Producción para el mercado Local (1)	83,7	92,2	113,1	92,4
(índice)	(100)	(110)	(135)	(110)
Exportaciones (2)	30,8	28,3	46,8	42,6
(índice)	(100)	(92)	(152)	(138)
Producción total (3) = (1) + (2)	114,5	120,5	159,9	135,0
(índice)	(100)	(106)	(140)	(118)
Importaciones (4)	63,3	71,2	99,2	95,6
(índice)	(100)	(112)	(157)	(151)
Demanda Interna (5) = (1) + (4)	147,0	163,4	212,3	188,0
(índice)	(100)	(111)	(144)	(128)

FUENTE: GEICOM, ver Erber (1985)

(*) SCC - Electronic semiconductor **componentes**.

CUADRO N° 10

**COMPUTADORAS INSTALADAS EN BRASIL - IMPORTADAS Y
PRODUCIDAS INTERNAMENTE, POR CLASE (a) Y ORIGEN
DEL PRODUCTOR
1978-1982 - Millones de US\$**

Clase y Productor	Valor	1978		Valor	1982	
		A/D	C/D		A/D	C/D
Clases 1-2		(17)	(83)		(80)	(19)
A-Producidos por firmas nacionales	24,2			484,5		
B-Producidos por subsidiarias	-			7,0		
C-Importados	120,6			116,5		
D-Total	144,8			608,0		
Clases 3-6			(73)		(2)	(54)
A-Producidos por firmas nacionales				48,3		
B-Producidos por subsidiarias	267,9			945,1		
C-Importados	735,0			1,175,2		
D-Total	1,002,9			2,168,2		
Clases 1-6		(2)	(76)		(19)	(46)
A-Producidos por firmas nacionales	24,2			532,8		
B-Producidos por subsidiarias	267,9			952,1		
C-Importados	943,0			1,291,7		
D-Total	1,235,1			2,776,6		

FUENTE: 1978-SEL, 1982-IEI, ver Erber op. cit.

(a) Clase por precio de los equipos:

clase 1-\$20.000; 2 \$90.000; 3 - \$180.000;

4 - \$670.000; 5 - \$1.900.00; 6 - \$3.000.00

Según Erber (1985), "the number of computers installed in Brasil increased over 15 fold between 1973 and 1982, partly as a consequence of the difusion of locally produced micro computers" (pg. 11). [3].

La organización industrial del sector está dominada por empresas transnacionales (ET) con excepción del sector de micro y mini computadores, protegido por la política gubernamental de reserva de mercado. Sin embargo, a pesar de las fuertes barreras tecnológicas y financieras intrínsecas al sector, al final de 1982 existían más de 80 firmas nacionales. Probablemente, este sector ejemplifica la noción de "infant industry" [4] al exigir el apoyo del gobierno como estrategia de sobrevivencia. A medida que el sector se diversifica hacia componentes y semi-conductores, la estrategia de reserva de mercado se impone como una necesidad vital.

Las características del mercado y la organización de la industria juegan un papel decisivo sobre la autonomía y difusión tecnológica. Esta cuestión solo puede percibirse con claridad en la evolución reciente del complejo químico y el papel que han desempeñado la Petrobrás y la Petroquisa.

Los efectos del encadenamiento tecnológico fueron sumamente significativos. Conforme sostiene Lía Haguenaer (1986), la implementación de una petroquímica moderna en el país -el sector creció a una tasa de 13.63% aproximadamente en el período 1970-80- resultó de la capacitación tecnológica en el refinamiento del petróleo. Aquélla a su vez, posibilita en el presente, avances en dirección a la química fina.

En efecto, la estructura del complejo químico es bastante desequilibrada. "El complejo está plenamente desarrollado en la base, donde empresas sólidas, con predominio de capital nacional, operan en la frontera tecnológica, abasteciendo perfectamente el mercado interno (al menos del petróleo, por una cuestión de recursos naturales) y exportando; su segmento final -a excepción de algunas áreas, donde se destacan el plástico y los fertilizantes- se encuentra desnacionalizado, dependiente del exterior en materia de insumos y tecnología ... y no se completa en el país la cadena productiva base-finales que define el propio complejo". (pg. 33, 34, Lía H., 1986).

(3) "El número de computadoras instaladas en Brasil aumentó en más de 15 veces entre 1973 y 1982, en parte como consecuencia de la difusión de las microcomputadoras producidas localmente".

En inglés en el original N. del T.

(4) "Industria infante". En inglés en el original N. de T.

Sin embargo, ya hay indicios de modificaciones en esta área con la estimulación de la competencia entre grupos extranjeros y empresas nacionales. Hay fuertes inversiones en investigación y desarrollo. Es obvio que tanto en este caso como en el de la electrónica, la política industrial juega un papel esencial. Por otro lado, como será señalado posteriormente, la evolución del complejo químico no es indiferente a los patrones de distribución de la renta. El aumento de la demanda interna -resultado del crecimiento económico y de la expansión de la masa salarial- es otro factor, además de la política industrial, capaz de acelerar la integración del complejo químico.

Estas breves observaciones indican que está en marcha un proceso de modernización tecnológica importante, con impactos previsibles sobre la estructura industrial en los próximos años. Es cierto que este proceso no es homogéneo y generalizado a todos los segmentos productivos. Hay flagrantes atrasos, como resultado incluso de los cuatro años de recesión. Las perspectivas dependen, por lo tanto, del estilo y la agresividad de la política industrial que se adopte.

1.3. Algunos resultados sociales

La sección anterior reveló que a pesar de la fuerte recesión de los primeros años de la década, la industria presentó condiciones estructurales de recuperación y modernización tecnológica. La profundización de los procesos de sustitución de importaciones en insumos básicos y en las ramas del sector de bienes de capital, realizada en la década pasada, proporcionó al parque industrial un alto grado de complejidad y dinamismo. A pesar de algunos problemas estructurales relativos al elevado grado de internacionalización de la industria de punta, la inadecuación de la estructura financiera al financiamiento en largo plazo, las altas tasas de interés y el enorme y heterogéneo grado de endeudamiento de las empresas brasileñas, el desarrollo industrial reciente no podría ser descrito, rigurosamente, como un desarrollo truncado. Esta característica (Franjzylber, 1983) supone, entre otros aspectos, una baja endogenia en el sector de bienes de capital, particularmente en sus sectores más dinámicos, con visibles efectos sobre el dinamismo y la competitividad de la economía. Sin embargo, si la industria se diversifica y se dinamiza, no puede afirmarse lo mismo con respecto al resultado social del desarrollo. Este sí está "truncado", concentrado, marginado. Brasil representa uno de los mejores ejemplos de la desconexión entre crecimiento e igualdad. Acumulación y miseria constituyen la polarización más importante de la sociedad brasileña. Aquí se ejemplifica, dramáticamente, la antigua denuncia de la CEPAL respecto de la no difusión de los frutos del progreso técnico para el conjunto de la sociedad. Ver cuadro 11.

CUADRO N° 11

IGUALDAD: RELACION ENTRE LOS INGRESOS DEL 20% DE LA POBLACION DE MAYORES RENTAS Y DEL 40% DE MENORES RENTAS

Argentina	3.6
Brasil	9.5
Chile	3.8
Uruguay	2.9
Corea	2.7
Japón	1.7
EE.UU.	3.7
Suecia	1.9
España	2.4
Inglaterra	2.1

FUENTE: *World Economic Report*, World Bank, ver Fanjzylber, 1986, pg. 20.

La misma fuente revela que de los países de la lista anterior, Brasil es el que presenta menor esperanza de vida, menor consumo de calorías por habitante y el más bajo nivel de escolarización.

La segmentación y desigualdad del cuadro social no se revirtió con la industrialización, sino por el contrario, se agravó.

En este sentido, si podemos afirmar con Castro (1986) que "el parque manufacturero creado en Brasil en 1974 no cabe más -si se quiere como caso límite- dentro del perímetro del subdesarrollo", no podemos decir lo mismo en lo que respecta al contenido social del desarrollo. Aquí, se acumulan dramáticamente las conocidas características del subdesarrollo. A despecho de la preocupación presente, en la retórica de los planes de desarrollo del gobierno, incluso en el industrialista II PND, los resultados sociales fueron insignificantes y desconcertantes. El crecimiento industrial reciente amplió la segmentación y la marginación de los mercados urbanos de trabajo. Conforme afirma Tavares, es un hecho histórico "la existencia de excedentes permanentes de población absolutamente no utilizables -frente al desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas- y por lo tanto, incapaces de ser sometidas a la explotación capitalista en mercados de trabajo organizados" (1980, pg. 22). Los sectores de la clase trabajadora más organizados y, en las esferas de mercado más segmentadas, se diferencian progresivamente de la masa de los asalariados. La enorme dispersión salarial y la rotación, impiden que los segmentos más organizados del mercado de trabajo, indiquen para el conjunto de la masa salarial, el ritmo y el crecimiento de sus salarios, resultado de sus luchas laborales y del aumento general de la productividad de la economía.

Por otro lado, recae sobre los trabajadores asalariados y especialmente sobre los subempleados -cerca del 35% de la PE en 1980- la elevación permanente de los precios de los alimentos. El marginamiento progresivo de los pequeños agricultores, responsables en gran medida de la oferta de alimentos para el mercado interno, está en la raíz de este proceso. Atrados hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, explotados por los oligopolios mercantiles y por el difícil acceso al crédito y la inestabilidad de los precios, al margen de todo progreso técnico, se convierten en los subempleados de las periferias de las grandes metrópolis. Por otro lado, la gran empresa en el campo se desplaza preferentemente hacia la agricultura de exportación en función de los signos de mercado y de la política de gobierno.

Lo más dramático es que, como escribió recientemente Celso Furtado (1984), la industrialización brasileña no sigue el estilo descrito por Lewis. La modernización tecnológica y la alta tasa de acumulación de capital reproducen endógenamente un ejército industrial de reserva. Los trabajadores expulsados de las actividades tradicionales no son incorporados progresivamente al sec-

tor capitalista moderno. Este no necesita de aquéllos, ni siquiera como ejército de reserva. Serán marginados permanentemente.

La destrucción de las formas de subsistencia pre-capitalistas y el alto crecimiento demográfico, la subordinación económica, financiera y cultural del campo en relación con las metrópolis, la integración de la población a través de los medios de comunicación, actúan en función de expulsar a la población del campo y de las pequeñas ciudades en dirección de las grandes metrópolis. En éstas, amplían los mercados informales de trabajo bajo todas las formas de subempleo urbano. En este punto, no hay en el Brasil moderno ninguna novedad en relación con su pasado, que además, es común al continente. Se amplía la heterogeneidad estructural, la población urbana crea tugurios permanentemente, se agudizan las condiciones de sobrevivencia de la población marginal. Es así como en 1983, 49% de los hogares estaban en el límite de la pobreza absoluta. La incapacidad de los servicios públicos urbanos para atender mínimamente las necesidades básicas de la población en términos de habitación, salud, transporte, saneamiento, etc. no ha significado ninguna solución permanente a lo largo de los últimos veinte años de industrialización. Sobre la población marginada recae, tal vez, el aspecto más dramático del autoritarismo y el elitismo estatal. Atrofiado en su función social, recortado por intereses particulares, el Estado se ve sin una lógica y una ética de cosa pública, o, por otro lado, no concede a esta población el derecho de ciudadanía. Los no-ciudadanos están colocados así, frente a frente, en su trayectoria de sobrevivencia, no con el capital industrial, sino con el capital mercantil, en sus sectores tradicionales y modernos, igualados en su lógica especulativa en el corto plazo. Una lógica y una cultura que el Estado no revierte sino que somete.

Este cuadro nos permite comprobar que la crisis fundamental que la sociedad brasileña enfrenta hoy es una crisis ético-política. El capitalismo se afirmó y se constituyó plenamente, pero su proyecto histórico se ha revelado incapaz de aumentar las oportunidades de vida que puedan asegurar el desarrollo de las potencialidades de los individuos.

Se trata, por lo tanto, no de un desarrollo insuficiente de la industria, sino de la existencia de un Estado de bienestar, lo que nos remite, necesariamente, hacia la dimensión política del desarrollo, hacia la crisis del Estado.

2. LAS PERSPECTIVAS “ESTRUCTURALES”

El plan de estabilización y eliminación de la inflación adoptado en febrero de 1986 por el Gobierno de la Nueva República, obtuvo unanimidad asombrosa e inédita en el país. Su carácter de neutralidad distributiva y la vertiginosa elevación de los precios en los meses anteriores explican ese gran consenso. Es en la perspectiva de su éxito y en la readaptación del crecimiento económico que se ubica el desafío al que se aludió anteriormente. El desafío es precisamente éste: a menos que se de una amplia estrategia reformista las tendencias en marcha en la economía y en la sociedad brasileña se orientan a reemplazar sistemáticamente las contradicciones esenciales del subdesarrollo: marginalidad social y heterogeneidad estructural. Este cuadro se configura a pesar de la industrialización, de la modernización tecnológica y del aumento general de la productividad del trabajo. Es este enorme “gap” [5] social el que necesita ser superado. Por otro lado, a pesar del gigantesco esfuerzo industrializante realizado, el ritmo de la actual revolución tecnológica y la consecuente re-división internacional del trabajo, imponen al país una activa política industrial, comercial y tecnológica particularmente en los sectores de mayor encadenamiento tecnológico.

Puesta la situación en estos términos, es necesario explorar las diversas perspectivas que se abren. Desde luego, se debe subrayar la especificidad del “problema social”. Se trata de la convivencia simultánea de relaciones no coetáneas. Si por una parte no se generó en el país un Estado de Bienestar, al estilo europeo, por otra, este Estado está permanentemente en crisis. La convivencia simultánea de los problemas del atraso con los de la modernidad, características fundamental del desarrollo periférico, se reproducen dramáticamente en el campo social. La ilusión desarrollista se construye exactamente por una jerarquización estática entre los dos problemas. Como si fuera posible

(5) Brecha. En inglés en el original. N. de T.

resolver primero la crisis del atraso, para posteriormente dedicarse a la solución de la crisis de la modernidad. Pero la complejidad reside justamente en la indisolubilidad temporal de las dos cuestiones. La reducción del tiempo de trabajo necesario, la diversificación de las oportunidades y fuentes de ocio para el mundo del trabajo, la polución industrial, coexisten, como fue subrayado, con el nivel insuficiente de saneamiento, las insuficientes condiciones de vivienda, nutricionales, de transporte, con la miseria absoluta, con el sacrificio inútil de vidas, con las enfermedades endémicas. Es una crisis tanto de la insuficiencia del capitalismo como una crisis de su civilización, de su sociabilidad.

Según Giorgio Ruffolo (Micro-mega 1986), la historia del capitalismo moderno es una sucesión de conflictos y compromisos entre democracia social y capitalismo. En este sentido, el Estado de Bienestar es una solución de compromiso, de politización de lo económico. En Brasil, como señaló agudamente Francisco de Oliveira (1983), lo económico siempre subsumió a lo social, que siempre fue sometido a una lógica económica. A pesar de la estatización, la política pública se rige por leyes mercantiles. Lo social no se constituyó en un polo negador del capitalismo, reivindicando una solución de compromiso. De ese modo, se configuró más bien un Estado de Malestar social, hipertrofiando la lógica y la función empresarial del estado en detrimento de su "función reformadora". La desigualdad forma parte de la propia dimensión social.

En este orden de ideas, una estrategia alternativa debe suponer un profundo cambio del Estado, una democratización sustantiva capaz de individualizar lo social, en cuanto elemento conflictivo, con la lógica y la cultura mercantiles típicas del capitalismo.

Esta concepción se revela importante por situar la cuestión social en una dimensión más amplia que el simple aumento de la dotación de recursos para el área social. Se trata más bien de invertir el sentido del desarrollo adoptado hasta aquí. Una estrategia reformista debe rehacer la lógica de los resultados del desarrollo económico. Este debe ser evaluado a partir de su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la población, para crecer distribuyendo, en dirección a una nueva sociabilidad, menos competitiva y más solidaria. Innegablemente, tal estrategia posee una dimensión conflictiva con la lógica de un proyecto típicamente capitalista como el desarrollado recientemente. El primer desafío es justamente indagar si la estructura productiva actual es capaz de abrigar un proyecto reformista que sea económicamente consistente y políticamente viable. Al respecto, sólo no es posible hacer un esbozo de las cuestiones involucradas. Es posible destacar las siguientes dimensiones del problema:

- a) La actual estructura productiva, ¿es compatible con una mejor distribución de la renta?
- b) El actual proceso de modernización tecnológica, en la microelectrónica, en la automatización, ¿tiende a reforzar el desempleo?
- c) La estrategia exportadora de expansión de la producción de los “tratables goods” [6] ¿compite en recursos con el aumento de la oferta interna de los bienes sociales?
- d) Una estrategia distributiva, ¿es compatible con la tasa de crecimiento necesaria para el pago de los intereses de la deuda externa?

Veamos rápidamente los aspectos y las argumentaciones más importantes acerca de estas materias.

- a) históricamente, la literatura del desarrollo siempre estableció una conexión entre la estructura productiva y el perfil de distribución de la renta. Como fue señalado, la crítica al estilo de desarrollo adoptado en América Latina en general y en Brasil en particular, era de que se reproducía en países de baja renta per cápita un estilo de industrialización basado en el dinamismo de los bienes de consumo duraderos que suponen implícitamente un consumo masivo. De ahí que se produjera una contradicción entre consumo asalariado y consumo sofisticado. El segundo se desarrolla a expensas del primero. La reconcentración de la renta era necesaria para hacer compatibles el perfil de la demanda y el perfil de la oferta.

El análisis partía de la configuración de un “product mix” [7] -resultado de la nueva internacionalización del mercado interno llevada a cabo por las empresas transnacionales- que requería, a su vez, de una estructura productiva compatible con éste. A este perfil de oferta, se adaptaba un perfil de demanda concentrado. Esta lógica de encadenamiento asociaba la dependencia y la perversidad con el modelo de industrialización. Los últimos 15 años mostraron, no obstante, dos tendencias importantes. En primer lugar hubo una profunda difusión de los bienes duraderos en amplias capas de la población. Del radio de pilas al automóvil, se creó un consumo amplio y diversifica-

(6) Artículos transables. En inglés en el original N. de T.

(7) “Producto Mixto”. En francés en el original N. de T.

do. Por otro lado, se realizó enorme diversificación de la estructura productiva industrial. Tal vez aquí se pueda verificar una debilidad importante en la argumentación anterior. La estructura productiva industrial posee un dinamismo endógeno capaz de invertir el sentido de la determinación originada en el perfil de la oferta. Son las inversiones cruzadas en bienes de capital e insumos básicos las que van a determinar el nuevo "product mix" de la economía. Sin embargo, esta determinación no es rígida, y diferentes perfiles de oferta pueden ser compatibles con la actual estructura distributiva. Lo que determinaba la rigidez era justamente la estrechez del sector productor de medios de producción, básicamente el segmento de bienes de capital, y la enorme gravitación del crecimiento económico en el sector de bienes de consumo de lujo. El sector productor de bienes de producción aumentó su peso en el producto industrial y en el dinamismo de la economía, en la misma medida en que la porción de duraderos se amplió a mayores capas de la población.

En este sentido, es posible suponer una estrategia alternativa basada en una mayor igualdad a partir de la actual estructura productiva industrial. Lo que no quiere decir que se mantenga el perfil de la oferta. Este debe alterarse en la medida en que aumente el consumo asalariado y la demanda de bienes-salario. No hay incompatibilidad entre la estructura productiva y un perfil de demanda más desconcentrado.

La discusión acerca de la evolución de la química fina nos proporciona un buen ejemplo. La actual estructura productiva del complejo es compatible con dos perfiles de oferta distintos. Un perfil "natural" basado en la introducción de nuevos productos, en la consolidación de marcas y dirigido hacia un consumo elitizado. Es posible suponer otro "deseable", en el que la oferta se adapte mejor a las necesidades de la población, principalmente en lo que se refiere a los medicamentos, a la higiene personal, en el abastecimiento de productos sintéticos de costo unitario reducido para los sectores de la construcción, electrodomésticos, etc. (Ver Lía Haguener, 1986). Por otro lado, este segundo perfil supone una reorganización de la industria, aumentando su nivel de nacionalización y, consecuentemente, alcanzando una mayor independencia tecnológica.

Lo expuesto anteriormente, proporciona una posible compatibilización de la estructura industrial con un perfil de demanda potencial. Sin embargo, si pensáramos en la estructura productiva como un todo, la cuestión se torna más compleja. En efecto, el abastecimiento

interno de alimentos es uno de los aspectos más débiles del actual estilo de desarrollo. Tanto la cuestión agraria -la estructura de la propiedad de la tierra, el arrendamiento, el precio especulativo de la tierra- como la agrícola -precio mínimo, crédito subsidiado, subsidios a los "tradables"- no se adaptan a una estrategia de distribución de la renta. En el campo se conjugan la suma de las tensiones de la modernidad y del atraso cuya resolución es fundamental.

Entre 1950 y 1980 el empleo industrial en Brasil creció a una tasa de 4.2% aproximadamente. Este índice revela el dinamismo de la industria y es responsable de la modificación en la composición de la estructura ocupacional de la población. Sin embargo, aún en los periodos de mayor grado de utilización de la capacidad instalada, el subempleo no dejó de aumentar. Como señalan los análisis de Marx, la acumulación de capital atrae en proporción relativa a su tamaño, un número menor de trabajadores. Por otro lado destruye las economías de subsistencia, aumentando el grado de marginación y subempleo. De este modo, además del desempleo cíclico, generado por las variaciones de la demanda efectiva, sigue existiendo en Brasil el desempleo estructural.

El impacto específico de la actual modernización tecnológica sobre el mercado de trabajo no es aún factible de evaluación. No obstante, las discusiones sobre los efectos de la automatización en las líneas de montaje de la industria automovilística comienzan a ganar mayor importancia. Todo depende del grado y la extensión del "correcto círculo causal" entre cambio tecnológico y acumulación, y actualmente no se dispone de condiciones aceptables de evaluación. De cualquier manera, la cuestión estructural del desempleo parece no encontrar respuesta adecuada en el crecimiento industrial. Aquí reside, posiblemente, el problema más complejo del desarrollo brasileño.

La concepción predominante en los años 50 explicaba el desempleo estructural por la inadecuación de la técnica adoptada. Por ser del tipo capital-intensivo, el crecimiento industrial no era capaz de absorber plenamente a la población económicamente activa. No cabría repetir aquí una exhaustiva crítica a esta tesis, pero los fundamentos micro-económicos implícitos en ella, son altamente cuestionables. Por otro lado, la evolución del empleo industrial fue bastante dinámica si se le compara con la evolución registrada en países más desarrollados. La vigorosa internacionalización de los mercados internos supone una internacionalización de la técnica -vía comercio mundial de bienes de capital-, una estandarización de los niveles de calidad y

una equiparación de los niveles de productividad y precios, de manera que se convierte en anacrónica la noción de técnica adecuada. Es posible que un país capitalista escoja lo que produce, pero es probablemente imposible -a menos que se dé una autarquización- que defina cómo producir.

De este modo, sólo es posible especular dos hipótesis, no necesariamente excluyentes:

- la readecuación de las “señales de mercado” para lograr el crecimiento de los sectores de trabajo intensivo (agricultura, actividades extractivas, construcción civil, etc.);
 - La modernización de los servicios, la capitalización del sector terciario, incluyendo aquí los servicios de infraestructura (ver Baer y Rangel). Desde luego, cabe destacar que los estudios económicos disponibles niegan la hipótesis de que el sector exportador pueda tener una importancia mayor sobre el empleo (ver Bonelli, 85). Se trata, por lo tanto, de un modelo de crecimiento técnicamente neutro con respecto a las divisas, ya que es virtualmente nulo el contenido importado de estas actividades. Por otro lado, en cuanto a la segunda hipótesis, su viabilidad depende de los recursos disponibles. Ocurre una transferencia intersectorial de excedentes que depende, en última instancia, de una alta productividad del trabajo en el sector industrial.
- c) Usualmente se niega la posibilidad de una estrategia de crecimiento con mayor contenido social a partir del siguiente argumento: el endeudamiento externo impone al país una transferencia de renta real al exterior viable únicamente mediante un ajuste estructural volcado hacia la producción de rentables. Sucede que los bienes sociales no son rentables. Habría, en consecuencia, un conflicto de ubicación de recursos entre dos estrategias. Si se tomara la opción del pago total del servicio de la deuda, las posibilidades de un ajuste frente a las demandas sociales serían reducidas o nulas. (Ver Malan, 1983). Este argumento debe evaluarse tanto por el lado de la estructura productiva real como por el del gasto del gobierno.
- Desde el punto de vista de la estructura productiva, la crítica sería procedente si los sectores productores de bienes-salarios estuvieran próximos a la plena ocupación de las instalaciones. Sin embargo, el estrangulamiento que se percibe es de otra naturaleza. Se circuns-

cribe a la oferta agrícola -como se vio anteriormente- y posiblemente a los servicios urbanos de utilidad pública. Tanto uno como el otro no implican, en su solución, un conflicto con el esfuerzo de exportación.

De este modo, no hay una lógica económica rígida que impida el dinamismo de los bienes "sociales" de manera simultánea a la expansión de las exportaciones. Lo que tal vez sea posible afirmar es que las modificaciones estructurales de la economía brasileña apuntan hacia "caminos naturales" que no otorgan prioridad a los bienes sociales. Esta prioridad exigiría una reorientación de las señales del mercado. Sin embargo, una de las características esenciales de la economía brasileña es la de que las señales de mercado no se realizan fuera del Estado. Este se articula endógenamente con la acumulación, de forma que las señales de mercado son también, en gran medida, sus señales. En este sentido, revertirlos no es solamente un asunto privado, económico, sino también público y político.

Así es que, visto por el lado del gasto de Gobierno, no hay inviabilidad técnica. No existe una masa de recursos constantes a ser distribuida para objetivos mutuamente excluyentes. Tanto la masa como la tasa de recaudación pueden subir en tanto que los subsidios destinados a la exportación pueden reducirse progresivamente.

Lo relevante, sin embargo, es que al enfocarse simultáneamente por el lado de la estructura productiva y por el del gobierno como un todo indisoluble, la reversión del "camino natural" es al mismo tiempo un problema económico y político. Es en este terreno en el que la discusión de la viabilidad debe ubicarse.

Esta cuestión se formula en relación con la problemática anterior. Se supone que un crecimiento económico orientado hacia los bienes sociales disminuiría el dinamismo de la economía y el crecimiento de las exportaciones. Las bases macroeconómicas de este argumento son altamente discutibles. En principio, el aumento del multiplicador generado por la expansión de los salarios reales y de la disminución de la relación capital-producto, aceleran la tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones.

La construcción de escenarios prospectivos se muestra útil para verificar las tendencias en marcha en la economía, localizar algunos problemas y excluir otros. En los incisos a, b, c y d, afirmamos básicamente que desde el punto de vista económico, los principales elementos estructurales que se anteponen a una mejor distribución de la renta tienen que ver con la producción de alimentos, los servicios

públicos urbanos y el desempleo estructural. La solución a estos problemas -así fue argumentado- parece coincidir con los requisitos de crecimiento, aumento de las exportaciones y mayor dinamismo, eficiencia y modernización tecnológica. No obstante, la debilidad de este cuadro estructural está en eliminar al Estado como sujeto esencial tanto en la raíz de los problemas como en su solución. Como se vió anteriormente, la desigualdad -característica esencial del modelo de desarrollo brasileño- no se ubica fuera del Estado. Este -su estructuración social- ¡configura el propio modelo de desarrollo en el que la desigualdad es el elemento visible! Por esto mismo, cuando se indaga sobre la viabilidad política de estrategias alternativas, uno se encuentra frente a un Estado inmovilizado políticamente. Enmarcado y, a despecho de su crecimiento, privatizado, el Estado vive una profunda crisis política. Acostumbrado a afirmarse políticamente a través del desarrollismo, la crisis del desarrollo es su crisis. Así, se reconstruye ahora la crisis ideológica del desarrollismo que es, al mismo tiempo, la crisis del Estado desarrollista.

3. LA CRISIS DEL DESARROLLO

“The rationalistic philosophy of the eighteenth century upon which the French Revolution had been based, was still the background to most people’s thinking (Saint Simon’s education had been supervised by d’Alembert); but this rationalistic philosophy, which had been expected to solve all the problems, had failed to rescue society from either despotism or poverty”.

Edmund Wilson (*)

Frente al conjunto de transformaciones estructurales sufridas por la economía brasileña, su pensamiento progresista vive un producto impase. Esencialmente, el éxito del desarrollismo conservador en la promoción del crecimiento y la industrialización, van a engendrar una pérdida progresiva de su identidad. Veamos rápidamente su derrotero.

Como se sabe, la tradición cepalina asoció el subdesarrollo al modelo de industrialización adoptado en América Latina en la posguerra. No cabría aquí reconstruir el movimiento que llevó cerca de 20 años, entre la defensa entusiasta de la industria y la constatación de que el modo en que ésta se dió, no sólo no resolvió las carencias sociales acumuladas, sino que más bien agravó la desigualdad social y la heterogeneidad estructural.

El paradigma del crecimiento y la miseria, tomó fuerza en el pensamiento progresista latinoamericano en los años 60 y 70. Este paradigma aceptaba de manera implícita al Estado autoritario que proliferaba entonces en el continente. De esta manera, una alternativa reformista sólo podría afirmarse a partir de

(*) To the Finland, Doubleday & Co., N.Y., pg. 80. “La filosofía racionalista del siglo 18, en la que se basó la Revolución Francesa, era todavía la base del pensamiento de mucha gente (la educación de Saint Simon fue supervisada por d’Alembert); pero esta filosofía racionalista, que se esperaba que resolviera todos los problemas, falló en rescatar a la sociedad tanto del despotismo como de la pobreza”. En inglés en el original, N. del T.

cambios sustantivos en el modelo de industrialización. Estos cambios, así se pensó, resolverían en un solo movimiento dos tipos de problemas que se suponían íntimamente interrelacionados: por una parte, al fundarse preferentemente en el mercado interno y en los sectores nacional y estatal, permitirían el despegue de una acumulación de forma pero autosustentada e independiente por otra parte, dichos cambios, al alterar el perfil de la oferta, permitirían un crecimiento más desconcentrado y equitativo.

Pero, finalmente, ¿qué modelo de industrialización tan injusto y perverso era éste? Es difícil sintetizar las diversas contribuciones respecto al tema. No obstante, existía un consenso, por lo menos entre los economistas, en asociar este modelo al que Castro (1985) denominó la "mutación del automóvil" con el "síndrome de Los Angeles" (Franjzylber, 1983), que requeriría un perfil concentrado de la renta engendrando, en el proceso de acumulación, una contradicción adicional, típica del capitalismo periférico modernizado. A este perfil concentrado de la renta, resultado inevitable del modelo de industrialización, se sumaban las características históricas del desarrollo periférico latinoamericano. La heterogeneidad estructural, de la que Brasil era el paradigma mayor, permitía combinar en una rara amalgama a Bélgica y la India, utilizando una alegoría de Bacha.

Lo que hoy ya no se discute es que este tipo de análisis pecaba de gran economicismo, además de un cierto ilusionismo sobre la naturaleza del capitalismo. Economicismo porque hacía de la alta tasa de concentración de la renta una ley de hierro del capitalismo más atrasado (Tupiniquim); mistificador porque contraponía, como en la tradición de la CEPAL, a la heterogeneidad periférica, un paradigma de homogeneidad central simplificado y abstracto.

Sin embargo, no se le podía negar un fuerte acento reformista. La crítica al modelo de industrialización apuntaba a un complejo de relaciones sociales como objeto esencial sobre el cual una estrategia alternativa debería considerarse. En el límite, el socialismo, pero el espectro reformista podría darse en un cuadro capitalista en el que, al contrario del modelo adoptado, creciera distribuyendo y no concentrando. Esta posibilidad sólo sería económicamente posible priorizando claramente el sector de bienes de producción y el de bienes de consumo duradero de lujo. Tal priorización poseía una fase tecnológica, una agrícola y una financiera. Desde el punto de vista político, esta posibilidad suponía un amplio proceso de democratización y una vigorosa autonomía del Estado frente a las condiciones internacionales.

A este programa opositor, el Estado brasileño, dejando de lado la cuestión social y distributiva promovía, a mediados de los 70, una osada política sustitutiva de importaciones de insumos básicos y de bienes de capital (ver inciso anterior). Sin embargo, el aspecto más visible de esta política (que, es

bueno que se diga, siempre encabezó la ideología del desarrollismo, tanto del pensamiento progresista como de la ideología conservadora de la “Seguridad Nacional”), era el enorme endeudamiento externo e interno articulados por una no menor especulación financiera.

De este modo, si parte del ideario desarrollista se cumplía, su reproducción social no podría ser más violenta. Una vez más, la industrialización se afirmaba, a despecho de una situación internacional recesiva, sin resolver una sola de las cuestiones que el pensamiento progresista tímidamente reclamaba con mayor o menor inventiva.

La dimensión autoritaria del Estado estaba ubicada en la lógica de la acumulación de capital. Inicialmente, las transformaciones “liberales” realizadas en la segunda mitad de los 60 y que se profundizaron en los 70, fueron interpretadas como el fracaso del Estado desarrollista y la victoria de un nuevo pacto conservador, cuyo centro gravitacional era el alineamiento político internacional, bajo la hegemonía de Estados Unidos, y un orden interno basado en el dinamismo del crecimiento de los grupos monopólicos internacionales. Este Estado funcionalista era, a la vez, incapaz de proseguir el proceso de industrialización en los segmentos más complejos del sector productor de bienes de producción, mientras ejecutaba una política antipopular y de concentración de la renta con miras a transferir recursos de los asalariados hacia las capas media. De este modo, pareciera que la crisis del populismo marcaba también la crisis del Estado desarrollista. La matriz del autoritarismo estaba en el modelo económico social excluyente y dependiente.

La política estatal de profundizar la industrialización, ejecutada en la segunda mitad de los 70, en un ambiente profundamente autoritario y estatizante, agudizó la interpretación sociológica sobre el Estado. Como en las formulaciones de O’Donell, el modelo burocrático-autoritario pareciera ser la contrapartida inevitable de la industrialización pesada en la periferia. Así, la industrialización autoritaria parecía, asimismo, sustituir el autoritarismo desindustrializante. (Fiori, 1986). El autoritarismo era la forma obligada del Estado en la periferia, sin que las relaciones con el desarrollo quedaran totalmente esclarecidas.

La profunda crisis que sufre la economía mundial al inicio de los años 80, el enorme crecimiento de la deuda externa que estrangula la economía latinoamericana y brasileña, y la generalización de terapias monetaristas en los principales países latinoamericanos, reorienta el pensamiento progresista. Este se vuelca hacia la defensa intransigente de la industrialización, hacia la defensa de la intervención estatal contra los intentos monetaristas de estabilización. Como no podría dejar de ser, el desarrollismo, en cuanto ideología unificadora, se

reconstruye. Se recupera en el inicio de la década el secular dilema americano: al discurso liberal de los países desarrollados y del FMI, el pensamiento progresista contrapone el camino nacional desarrollista. Esta reconstrucción, sin embargo, posee una peculiaridad nacional radicalmente distinta de la de las demás economías latinoamericanas:

- en primer lugar, a diferencia de países como Chile y Argentina, el liberalismo en Brasil, desde 1964, jamás logró construir un proyecto económico alternativo capaz de disputar la hegemonía del desarrollismo y del industrialismo.
- En segundo lugar, el país irrumpe en la década con una estructura industrial compleja y diversificada. La industrialización ya era un “fait accompli”. [8]

La primera peculiaridad convierte el proyecto desarrollista en terreno común para conservadores y progresistas. En efecto, la ideología del desarrollismo transforma la dialéctica entre la izquierda y la derecha en una oposición entre progreso y conservadurismo. En la peculiar situación brasileña, esta dialéctica es enteramente idealista; fueron los Conservadores, los que en el poder construyeron la industria moderna! Por otra parte, desvía el sentido de la oposición fundamental que verdaderamente distingue a la izquierda de la derecha: un abordaje diferente respecto al proceso de cambio social. Uno, fundado en el proceso competitivo; el otro, en la cooperación solidaria, en dirección a una nueva sociabilidad.

La segunda peculiaridad, el salto cualitativo de la industria, retira del proyecto desarrollista su visión global e histórica: no se trata más de completar un parque industrial capaz de abrir camino en dirección a una economía más autónoma y homogénea. El futuro industrial ya se vislumbra y no trae consigo ninguna utopía.

El desarrollismo actual se diferencia, por lo tanto, del pasado. Aquel poseía dos matrices: la utopía, al estilo de la filosofía racionalista del tipo Saint Simon, y el desarrollo de un sistema nacional de fuerzas productivas, como en List. Estos dos troncos se separan de manera irreversible. Le faltó al desarrollismo moderno la defensa sin pasiones de la modernización industrial y del crecimiento económico.

(8) “Hecho consumado”. En francés en el original N. del T.

En un momento en el que la intensificación de los conflictos y la apertura democrática reubican todo el drama social acumulado y siempre pospuesto, se percibe un pensamiento progresista desorientado en la medida en que:

- Perdió sus macro matrices ideológicas socialistas.
- Auto criticó la utopía del desarrollismo.
- Se desfiguró teóricamente, ahogándose en el estructuralismo.

Frente a esta crisis del paradigma y del proyecto, se han reubicado recientemente las cuestiones nacional, estatal y social. Es en este contexto que se coloca el desafío fundamental: ¿cuál es la especificidad política y económica de un proyecto progresista y reformista para el Brasil de hoy?

Subyacente a la crisis del pensamiento desarrollista, se encuentra inevitablemente la crisis del Estado desarrollista. Este, y aquí reside el aspecto más importante, siempre se constituyó en el proyecto histórico de nuestras clases dominantes, el fundamento de la sociedad. Si el crecimiento significó industrialización, no se alteró, fundamentalmente, la naturaleza del Estado. Como fue subrayado recientemente "... el Estado Desarrollista gestado desde la primera guerra mundial, (nace) en los años 30 y se activa a partir del Estado Nuevo. Nace autoritario, como única forma de arbitrar y reponer las reglas de convivencia con la heterogeneidad; y nace industrializante, como única forma de responder a las restricciones externas, en función de la complejidad creciente e irrefutable de las demandas internas" (Fiori, 1986, pg. 43).

Se hace cada vez más real la incredulidad en la capacidad reaglutinadora del Estado Desarrollista -este consenso se da en torno a la acción estatal como único camino del desarrollo nacional y social-. Es en este contexto que la cuestión de un proyecto progresista debe ubicarse. Dependiendo de los rumbos de la lucha política que se avecina, es posible suponer dos desdoblamientos posibles: una recomposición de la ideología y del Estado Desarrollista, con lo que se mantiene, con modificaciones marginales, el modelo de desarrollo hasta aquí adoptado; o se abre espacio para una nueva rearticulación política y social, para un nuevo modelo, más equitativo desde el punto de vista política y social.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- FAJNZYLBBER, Fernando. "Reflexoes sobre os limites e potencialidades Económicas da Democratizacáo" - *Revista de Economía Política*, vol. 6, N° 1, enero-abril/1986.
- SUZIGAN, Wilson e Antonio Kandi. "O desempenho da indústria em 1985" *Revista de Economía Política*. Vol. 6, N° 2, abril-junio /1986.
- ERBER, Fábio Stefano. *The Development of the Electronic Complex and government Policies in Brasil* -IEI, 1986.
- TAULLI, José Ricardo. *Microelectrónica e Automação: a Nova Fase da Indústria Automobilística Brasileira*, 1984.
- FIORI, José Luiz. *A crise do Estado Desenvolvimentista no Brasil - Uma Hipótese Preliminar*, 1986.
- BNDES. *Novos Cenários Para a Economia Brasileira 1985-1990*, Departamento de Planejamento, 1985.
- BONELLI, Régis. *Além do Ajuste: Uma Nota Sobre Dilemas e Limitações da Indústria Brasileira na Segunda Metade dos Anos 80*. (Versión Preliminar), 1985.
- TAVARES, Maria da Concelcao. *Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardíos y Periféricos*, CECADE, 1981.
- FAJNZYLBBER, Fernando - *La Industrialización Trunca de América Latina*. Ed. Nueva Imagen, México, 1983.
- BARROS, Antonio, Francisco E. Pires Souza -*A Economia Brasileira em Marcha Farcada*- Paz e Terra, 1985.

- TAVARES, Maria da Conceicao; COUTINHO, Luciano G. - "La Industrialización Brasileña Reciente: Impasses y Perspectivas" en *Economía de América Latina*, N° 12, 2° semestre de 1984.
- MALAN, Pedro Sampaio *Política Económica e Teorias de Balanco de Pagamentos: Relações Internacionais do Brasil no Período 1946-1979*. Tesis presentada en la FEA/UFRJ para concurso de Prof. Titular, 1981.
- CEPAL -Anuario Estadístico de América Latina- 1984.
- FURTADO, Celso "Underdevelopment: to conform or Reforme", in *Pioneers II Seminar World Baule*, Washington, D.C. Agosto 7-8, 1985.
- RANGEL, I. "As Estatais e o Mercado de Acões" -en *Folha de S. Paulo*, 10/07/85, pg. 3.
- OLIVEIRA, F. "Além da Transicao, Aquém da Imaginacao". *Novos Estudos*, CEBRAP, N° 2, junho de 1985.

**IV- DESARROLLO INDUSTRIAL
DE CENTROAMERICA:
PROBLEMAS Y
PERSPECTIVAS**

Alfredo Guerra-Borges

Primera Parte

GENESIS Y DESARROLLO DE LA INDUSTRIA EN CENTROAMERICA

INTRODUCCION

El presente ensayo tiene por objeto poner al alcance del lector latinoamericano elementos característicos del proceso de industrialización de los cinco países de Centroamérica, a fin de que se tenga noticia del mismo y se pueda hacer comparaciones generales con la experiencia de otros países. Con tal fin, en la Primera Parte, nos ocuparemos de aspectos que son convencionales en la literatura industrial. En el texto no se incluirán estadísticas, pero quien desee disponer de información cuantitativa podrá encontrar una base estadística mínima en el Anexo incluido al final.

En la Segunda Parte se prestará atención a los intereses y políticas que modelaron el sector industrial, y se hará referencia a las posibilidades frustradas de alcanzar un nivel mayor de industrialización, teóricamente posible.

En la Tercera Parte se hará una concisa presentación de la situación actual, presidida por el signo de profundas crisis políticas y sociales. Se harán, asimismo, algunas conjeturas sobre las perspectivas de mediano plazo. Dados los factores que intervienen en la evolución de dichas crisis, la formulación de hipótesis requiere, más que de talento, de una gran dosis de prudencia.

El punto de partida

Aunque en la primera mitad del presente siglo ya operaban en Centroamérica algunas empresas industriales, no fue sino hasta su segunda mitad que tuvo lugar un proceso de industrialización. Guatemala y El Salvador contaban con producción local de cerveza desde finales del siglo XIX; con algunas empresas textiles desde los años 20 del presente siglo; ingenios azucareros los había en varios países, el más importante de los cuales parece haber sido el Ingenio San Antonio en Nicaragua, que todavía en 1952 aportaba el 77% del azúcar refinada de este país. Asimismo era industrial la producción de cigarrillos, de cemento en dos o tres países, etc. [1] El panorama estaba dominado, sin embargo, por las artesanías (establecimientos de menos de cinco empleados permanentes que utilizaban medios muy simples de producción).

Las condiciones imperantes no favorecían el desarrollo industrial. A mediados del presente siglo Centroamérica presentaba los siguientes rasgos:

- 1.- Gran dispersión de la población: unas dos terceras partes vivía en áreas rurales, vinculada a economías de subsistencia poco monetizadas, lo que reducía el mercado interno por restricciones del lado de la demanda.

Por supuesto, había diferencias significativas de unos países a otros: en 1965 solamente el 23% de la población de Honduras vivía en centros urbanos, mientras en Nicaragua la población urbana representaba ese año el 42% del total. El rasgo dominante, sin embargo, era que en todos los países los principales centros urbanos eran de muy modesto tamaño; fuera de las ciudades capitales ningún otro centro alcanzaba en los años 60 siquiera los 100,000 habitantes.

- 2.- La distribución de mercancías tenía un alto costo y encontraba dificultades muy grandes debido a la ausencia de una red de carreteras modernas. Además, las principales estaban orientadas hacia los puertos de exportación y no hacia los centros de consumo.
- 3.- Todavía a mediados del presente siglo la disponibilidad de energía eléctrica era muy precaria: entre 74 kilovatios-hora por habitante en Guatemala y 355 en Costa Rica en 1960, lo que se compara con un promedio latinoamericano de 398 kwh por habitante.

(1) Más amplia información en: Edelberto Torres-Rivas, *The beginning of industrialization in Central America*, Washington, The Wilson Center, 1984, pp. 25-27 (Working Papers, N° 141).

- 4.- La industria existente se basaba en gran medida en el procesamiento de insumos agrícolas; entonces, como ahora, la región carecía de un potencial minero, sobre todo de minerales metálicos. En la estructura industrial predominaban las industrias tradicionales, que aportaban tres cuartas partes o más del producto manufacturero.
- 5.- Los elevados niveles de analfabetismo creaban problemas casi insuperables para contar con personal de supervisión, e incluso con obreros que pudieran operar maquinaria industrial. Algunas plantas operaban solamente un turno al no poder contratar supervisores. El personal gerencial provenía de la agricultura y el comercio y su adaptación a la industria no era fácil.
- 6.- A principios de los 60 había un alto grado de subutilización de la capacidad industrial instalada. La Misión Conjunta de Programación estableció en 1962 la presencia de una subutilización del 18% como mínimo en Nicaragua y 37% como máximo en Honduras, mientras Guatemala, El Salvador y Costa Rica exhibían, promedio, un coeficiente de 27% de capacidad subutilizada. Lo anterior dió lugar, dicho sea de paso, a que en sus inicios la industrialización centroamericana tuviera moderados requerimientos de capital de largo plazo.
- 7.- El financiamiento de la inversión industrial dependía en gran parte de los aportes de los empresarios, y en los buenos años de exportación había agricultores que facilitaban préstamos personales a presatarios con buenas garantías; en menor medida, se transferían capitales de la agricultura a la industria. Otra fuente de recursos fue el comercio, toda vez que muchas industrias se establecieron como respuesta a intereses del sector comercial. Los intermediarios financieros jugaban un papel muy restringido, pues su preferencia se manifestaba por los créditos de corto plazo para cubrir necesidades de capital de trabajo. Aún en los años 60, cuando la demanda de créditos del sector industrial se incrementó rápidamente, una misión del Banco Mundial fue informada por los banqueros que la mayor parte de los créditos se otorgaban a plazos menores de 18 meses. [2]

(2) World Bank, *Economic Development and Prospects of Central America, Volume IV: Industry*, 1967, párrafo 84.

La "idea de la Industrialización" en el punto de partida

En un medio tan hostil para las inversiones en el sector manufacturero, se fue abriendo paso a la idea de abandonar el patrón de economía implantado en la segunda mitad del siglo XIX, cuyo eje central fueron las exportaciones de café. Algunas tempranas manifestaciones de este cambio de mentalidad se encuentran en la *Ley que favorece el establecimiento de industrias totalmente nuevas*, de Costa Rica, en 1940; y la *Ley de Fomento Industrial*, de Guatemala, en 1946.

Sin embargo, la estrechez del mercado seguía siendo una restricción casi insuperable, lo que explica que en los años 50 se suscribieran algunos tratados bilaterales de libre comercio dentro de la región. Tampoco puede extrañar que haya sido El Salvador el principal promotor de estas iniciativas, dado que contaba con una mayor capacidad industrial, que la de los otros países, excepto Guatemala, y tenía un mercado muy reducido.

Fue precisamente en aquellos años (concretamente en 1952), que se tomó el acuerdo de poner en marcha un proceso de integración económica regional. La idea de la integración no se originó en las clases propietarias centroamericanas ni tampoco en los gobiernos que representaban sus intereses; fue una idea introducida desde el exterior por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). De igual manera, la idea de la industrialización como un proceso llamado a cambiar estructuralmente la economía regional, tampoco tuvo cuna centroamericana. No obstante, gracias al cambio de mentalidad que se venía operando hubo mucha receptividad para las propuestas de la CEPAL, de manera que el proceso de integración comenzó a tomar forma rápidamente. No quiere decir lo anterior que hubiera plena coincidencia entre las posiciones de la CEPAL, por una parte, y las de los empresarios y gobiernos, por la otra. Las diferencias conceptuales y de objetivos, brumosas en un principio y muy claras posteriormente, terminaron por dar a la integración y al desarrollo industrial un giro distinto del previsto.

El concepto de industrialización con integración, o de integrarse para industrializarse, tenía en la CEPAL elementos muy bien definidos; siguiendo un criterio optimista, la CEPAL consideraba esencial que las actividades industriales se eligieran de tal modo que combinaran los dos elementos esenciales concurrentes en el proceso: una localización óptima de las industrias con el derecho de todos los países a compartir los beneficios de la industrialización. Elevar a un grado óptimo la asignación de inversiones industriales debía ser el objetivo central de un plan regional de integración, único medio de evitar la concentración de las inversiones en uno o en pocos países. Teniendo esto presente, y a fin de evitar una duplicación perjudicial de empresas de bajo rendimiento, la

CEPAL consideraba necesaria una política de coordinación -concretada en el plan regional- para que los países se especializaran en ciertas industrias o en ciertos productos específicos.

La racionalidad de las concepciones cepalinas, sin embargo, hacía abstracción de los intereses reales subyacentes de los empresarios locales y extranjeros -existentes o potenciales-, de modo que cuando el gobierno norteamericano postuló una integración con mucha libertad de iniciativa empresarial y comercial, la elección de los inversionistas no se hizo esperar. El fruto de esa elección fue el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960, que vino a sustituir el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, firmado en 1958.

Como se verá en la Segunda Parte, el desarrollo industrial de Centroamérica en los años 60 y 70 tiene una estrecha relación con el proceso de integración regional, pero antes de detenernos a examinar ese vínculo funcional hay que pasar revista a algunos indicadores de la existencia de ese desarrollo.

Algunas constataciones

Tasas de crecimiento: Una primera constatación de que Centroamérica registró un proceso de industrialización a partir de los años 60, la tenemos en su relativamente alta tasa real de crecimiento del producto manufacturero: medido a precios de 1970 dicho producto creció a razón de 8.5%, promedio anual, en 1960-70, y aumentó en 6.4% anual en el período 1970/ 78. No tomamos en cuenta el bienio 1979/80, considerando que el impacto de la revolución sandinista afectó profundamente, ante todo, los niveles de producción de Nicaragua.

Proceso de industrialización: Una segunda constatación convencional del crecimiento industrial centroamericano la tenemos en el diferente ritmo de crecimiento del producto manufacturero y el producto interno global: a un crecimiento del uno por ciento de este último correspondió un crecimiento de 1.49 por ciento del producto industrial en 1960/70, y de 1.18 en el período 1970/78. El indicador ("proceso de industrialización") es un tanto menor en el segundo período mencionado, debido a que tanto el Producto Interno Bruto como el producto industrial perdieron dinamismo en la década pasada.

Producción por habitante: Un indicador adicional del proceso registrado es el índice de producción industrial por habitante, que fue de 100 dólares en 1960, mientras que en 1970 era ya de 156 dólares y en 1978 de 207 dólares. En

(3) CEPAL, *Industrialización en Centroamérica 1960-1980*, Santiago, Chile, 1983, pág. 6, (Serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 30).

todos los casos el valor de la producción se ha medido a precios constantes de 1970. [3] El indicador tiene valores más altos cuando la producción se relaciona con la población urbana, que constituye el principal mercado para la industria regional.

Como resultado del proceso de industrialización el aporte de las artesanías perdió importancia, de modo que a mediados de la década pasada el producto del estrato artesanal constituía ya solamente el 18 por ciento del producto industrial centroamericano, mientras a principios de los años 60 representaba alrededor del 30 por ciento.

Cambios en la estructura industrial: Dentro del sector industrial se produjeron también cambios significativos; perdieron importancia relativa las industrias productoras, en lo fundamental, de bienes de consumo no duradero, en tanto que aumentó la participación del producto de las industrias intermedias. Las primeras aportaban en 1960 el 73 por ciento del producto industrial centroamericano, en tanto que en 1978 su participación se había reducido al 57 por ciento del total. Por el contrario, el producto de las industrias intermedias aumentó su participación de un 22 a un 36 por ciento en el mismo período.

Con base en la Encuesta Industrial Centroamericana de 1968, la SIECA estableció que el 71 por ciento de las industrias de papel y productos de papel comenzaron a operar en el período 1960/68; un 56 por ciento de las que fabrican productos de caucho; el 50 por ciento de las empresas de productos químicos intermedios; el 55 por ciento de las industrias de productos minerales no metálicos, y el 69 por ciento de las industrias metálicas básicas. [4] Se trata, evidentemente, de una de las informaciones más ilustrativas.

Hubo también progresos en las industrias metal-mecánicas, pero bastante más modestos que en el estrato intermedio: en cifras redondas la participación del producto de las industrias metal-mecánicas aumentó del 6 al 7 por ciento del producto industrial total, lo que era de esperar dadas las restricciones tecnológicas y de inversión que tiene la fabricación de bienes de consumo duradero y de maquinaria y equipo.

Las cifras porcentuales anteriores, sobre todo las correspondientes a las industrias que producen, en lo fundamental, materias primas, no deben inducirnos a pasar por alto los cambios muy importantes que se produjeron en el estrato de industrias de bienes de consumo no duradero. En tales industrias hubo un importante proceso de modernización de sus instalaciones, de ampliación de las plantas, de diversificación de su oferta y de incorporación de tecnología.

(4) SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Anexo 3, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1974, pág. 23.

Tampoco debe caerse en el extremo opuesto de sobrevalorar los adelantos registrados en las industrias intermedias y las metal-mecánicas. En muchos casos la tecnología incorporada es sencilla y la elaboración de los productos se sitúa en los últimos eslabones de la cadena de producción industrial, si bien en otros casos las industrias están bastante integradas verticalmente. Un buen resumen de los cambios operados en los años 60, que es el periodo de cambios más rápidos, lo encontramos en las siguientes observaciones del Banco Mundial al inicio de la década pasada:

“A la vista del panorama industrial en 1970, la transformación que ha tenido lugar en la composición de la producción industrial en Centroamérica ha impresionado a la misión. Las líneas manufactureras tradicionales -alimentos, bebidas, tabaco, ropa, calzado- mantuvieron su importancia en la estructura global, pero sobreimpuesto en el escenario hubo un amplio espectro de nuevas actividades y nuevos productos. Sin embargo, es fácil equivocarse con todas las novedades y las estadísticas. Un juicio balanceado tiene que reconocer que a la fecha, la industrialización centroamericana es superficial, por así decirlo. Es escasa la producción de bienes de capital o de intermedios pesados. Se ha establecido un gran número de plantas, de tamaño menor al óptimo muchas de ellas, las cuales han mordisqueado un pequeño pedazo del valor agregado en la etapa final del proceso de elaboración”. [5]

En los años 70 continuó el proceso de industrialización, con menor ímpetu, como quedó indicado anteriormente, en parte por cierto agotamiento de las oportunidades “fáciles” de inversión, y en parte como resultado del comportamiento inestable del sector externo, cuya influencia en el desempeño de la economía global sigue siendo determinante.

Producto industrial teórico y efectivo

Al medir la discrepancia existente entre el nivel teórico de industrialización y el nivel realmente alcanzado, puede observarse que tal diferencia se redujo en el curso, sobre todo, de los años 60. Como se sabe, el nivel teórico es simplemente una estimación del monto que debería tener el producto industrial, bajo el supuesto de que es una variable dependiente del tamaño de la población y del ingreso per cápita. Hacia 1960, el valor agregado industrial cons-

(5) World Bank, *The Common Market and its future*, Vol. I, 1972, pág. 9.

tituía el 76 por ciento del valor que teóricamente podía haber alcanzado. Esta proporción era, aproximadamente, la que habían logrado Guatemala y Honduras, en tanto que Costa Rica -con la población más reducida pero con el más alto ingreso *per cápita*- casi había aprovechado en su totalidad su potencial teórico de industrialización (el valor agregado efectivo constituía el 91 por ciento de su valor teórico). En el extremo opuesto estaba Nicaragua, con solamente un 57 por ciento del valor agregado teórico efectivamente alcanzado.

Después de la década de los 60 la diferencia entre ambos valores se redujo considerablemente, como indicamos con anterioridad. A nivel regional, el valor agregado efectivo constituyó el 90 por ciento del valor teórico. Nicaragua, por su parte, registró el avance más impresionante al pasar su producto industrial efectivo del 57 por ciento, antes indicado, a un 78 por ciento del valor teórico. Sin embargo, su base industrial siguió siendo más estrecha que la de Guatemala, El Salvador y Costa Rica. [6]

La sustitución de importaciones

En consonancia con el objeto que tuvo la creación del Mercado Común Centroamericano, el desarrollo industrial de la región se realizó por la vía de la sustitución de importaciones. La política industrial tuvo este propósito explícito, pero careció de selectividad y además se centró en la sustitución de bienes finales de consumo. Lo anterior amplió la demanda de productos industriales intermedios, una parte de la cual se satisfizo con las plantas que se establecieron, pero la mayor parte se cubrió con importaciones. El peso relativo de las materias primas en la importación total de bienes es hoy día mayor que hace veinticinco años. Lo anterior puede decirse también de otra manera: como la sustitución de importaciones de bienes finales de consumo fue más intensa que la de materias primas y bienes de capital, el coeficiente de importación de los primeros se redujo y, por consiguiente, aumentó la participación relativa de los medios de producción (materias primas y bienes de capital) en la importación total.

Podemos hacernos una idea del proceso de sustitución por diversas vías. Una de ellas es medir en distintos años la parte que correspondió a las importaciones extracentroamericanas en el abastecimiento de productos industriales. Dicha proporción fue 33 por ciento en 1960 y 28 por ciento en 1970. Sin embargo, hacia 1978 hubo un significativo repunte del coeficiente de abastecimiento extrarregional, el cual subió a 32 por ciento. Si llevamos el análisis al detalle,

(6) *Ibid.*, pág. 6 y 9.

lo anterior indica que el esfuerzo sustitutivo tendió a reducirse en la década pasada, e incluso tuvo signo negativo en algunos casos. Esta forma de producirse la reversión obedece a que las importaciones de ciertos productos aumentó más rápidamente que la producción centroamericana de los mismos. Adviértase, no obstante, que el coeficiente de abastecimiento extrarregional de 1978 no llegó a ser igual o superior al de 1960, sino que se mantuvo por debajo de éste.

El mismo fenómeno se observa si el análisis se realiza a partir de datos más desagregados. El lector que así lo desee podrá encontrar en el Anexo Estadístico la información que sustenta nuestros comentarios. A la luz de dicha información se concluye que el grupo productor de bienes finales de consumo no duradero, que ya tenía un coeficiente de abastecimiento extrarregional bastante reducido en 1960, lo redujo aún más hacia 1970, aunque exhibió cierta recuperación en 1978. Haciendo referencia solamente a los años extremos, tenemos que los coeficientes fueron 8.3% y 6.8% en 1960 y 1978, respectivamente.

Los cambios en el coeficiente de abastecimiento extrarregional de las industrias metalmecánicas (bienes de consumo duradero y maquinaria y equipo) fueron muy poco sensibles, como era de esperar: de 79% se pasó a 75% en los años extremos a que se ha hecho referencia.

Por el contrario, el coeficiente de abastecimiento extrarregional de productos intermedios cayó fuertemente desde 59% en 1960 a 38% en 1970, habiendo subido solo un punto porcentual en 1978. Se trata de un resultado realmente significativo, pues pone de manifiesto que, no obstante haber aumentado el valor absoluto de las importaciones de materias primas, así como su peso relativo en el total de las importaciones, la instalación de capacidad productiva, sobre todo en los años 60, como indicamos con anterioridad, permitió un alto grado de sustitución. Volvemos a precisar que en algunos casos la producción se inició hasta en esa década, lo que significa haber partido de un cien por ciento de abastecimiento extrarregional.

Otra vía para conocer el proceso sustitutivo es analizar los cambios que tuvieron lugar en la composición del comercio intrarregional. El análisis de las estadísticas de comercio revela que entre 1960 y 1978 aumentó sensiblemente la participación de los productos de consumo en el intercambio regional, así como la de los productos intermedios. Lo anterior significa que hubo un desplazamiento de importaciones extrarregionales en beneficio de las compras de productos similares realizadas dentro del Mercado Común Centroamericano.

Finalmente, quisiéramos referirnos a otro aspecto del proceso que se viene analizando. Para ello hemos calculado el "efecto sustitución", o sea, el porcentaje de incremento de la producción industrial que puede imputarse a la sus-

titución de importaciones. Claramente se advierte que fue en los años 60 cuando el proceso sustitutivo fue más intenso, en tanto que ya en la década pasada el efecto sustitución tuvo signo negativo. Así aparece a un nivel muy agregado como en el cuadro que se ha incluido en el Anexo estadístico.

En lo que toca a los productos intermedios, el signo fue positivo todavía en el quinquenio 1970/75, y la magnitud del efecto sustitución siguió siendo considerable. Esto se explica por el hecho de que algunas industrias se establecieron hacia fines de los años 60 y entraron en plena producción en la década siguiente.

El signo negativo nos indica que en algunas ramas industriales cesó en absoluto la sustitución de importaciones; pero también puede darse el caso de que la industria regional haya continuado el proceso sustitutivo, aunque a un ritmo menor de la demanda de productos importados, posiblemente por saturación de las inversiones ya realizadas. En otros casos, lo que ocurre es que por efecto de la moda o por diseminación de algunas innovaciones originadas en los países industrializados, se crea una cierta demanda, siendo que no hay capacidad instalada para cubrirla. Si en este caso el producto en referencia se clasifica dentro de un determinado grupo industrial en que ha venido ocurriendo la sustitución, por este solo hecho estadístico se alteran por completo los resultados y el proceso cambia de signo aparentemente. Lo anterior es tanto más obvio cuanto que no podría hablarse con propiedad de sustitución de importaciones en el caso que una industria se instalara para iniciar la producción de un artículo que anteriormente no tenía demanda, y en consecuencia no se importaba.

Especialización industrial

Como se indicó anteriormente, la especialización industrial de cada país centroamericano fue una de las ideas básicas de la CEPAL en los inicios de la integración regional, pero sus propuestas fueron desestimadas por considerárseles demasiado "direccionistas". Ha sido la "mano invisible" del mercado, en consecuencia, la que ha guiado la especialización en el ámbito regional; veamos entonces cuáles son sus características.

En primer lugar, cabe decir que la especialización industrial dentro del Mercado Común no se basa en las diferentes dotaciones de recursos naturales de los países centroamericanos. Esta es la regla general. No obstante, hay un buen número de plantas, sobre todo en las industrias de bienes de consumo, e incluso en algunas de productos intermedios, que descansan en la disponibilidad de insumos primarios locales; o bien, en factores más específicos, como sería el caso de Guatemala, donde la industria de envasado y conservación de frutas se beneficia de ciertas características ecológicas propias.

Indudablemente, la localización de las empresas industriales ha tomado en cuenta la existencia de economías externas, la disponibilidad de mano de obra, la capacidad preexistente u otros factores, pero el patrón de especialización ha respondido, en gran número de casos, a las facilidades brindadas por los gobiernos, que es lo que con frecuencia ocurrió en la implantación de las empresas extranjeras.

Esa cierta independencia con respecto a las condiciones locales ha sido posible, en particular, por las facilidades para importar las materias primas. Para efecto de ilustración dejaremos anotado que en 1979 la industria química centroamericana importó de fuera de la región un promedio de 79% de sus insumos totales, y la metalmecánica el 78%. [7] Así las cosas, las inversiones se independizan de factores propios de las localidades tales como la existencia y proximidad de las fuentes de recursos. Cuando la localización geográfica tiene un alto grado de indiferencia respecto de los recursos naturales, e incluso del mercado local, los incentivos tributarios para elevar la rentabilidad de las empresas constituyen el criterio decisivo para hacer la elección del lugar.

La especialización industrial en el Mercado Común Centroamericano ha sido investigada por varios autores a partir de la posición que ocupa cada país en el intercambio regional. El supuesto implícito es que el país que constituye la principal fuente de abastecimiento en una línea determinada de productos, es también el país que cuenta con una capacidad productiva superior a la disponible en otros países. Los métodos de medición varían de un autor a otro, pero en todos los casos el término de referencia es la participación en el intercambio regional.

Una investigación realizada a principios de la década pasada estableció la existencia de especializaciones mediante un procedimiento para seleccionar lo siguiente:

“...i) grupos (industriales) en que un país hubiera sido el principal exportador tanto en 1963 como en 1968;

...ii) grupos en que un país hubiera ocupado el segundo lugar como exportador en 1963 y luego pasó a ocupar el primer lugar en 1968;

...iii) grupos en que un país hubiera tenido en 1963 una posición inferior al segundo lugar, habiéndose situado como principal exportador en 1968...” [8]

(7) SIECA, *La complementación industrial en Centroamérica*, 1985, (Inédito).

(8) Alfredo Guerras-Borges, *“Materiales para el estudio de la especialización e interdependencia industrial en Centroamérica”*, en: *Ensayos sobre integración económica*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1975.

La investigación mencionada exploró las especializaciones en el nivel de grupos de industrias (cuatro dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme), que es el más desagregado en la estadística regional disponible. Además se investigó el aporte de los correspondientes grupos al incremento del comercio y otras características.

La investigación reveló una posición claramente dominante de Guatemala y El Salvador, por ser los dos países que aparecían como los principales exportadores en un mayor número de grupos industriales. Es significativo que ambos países eran ya en 1963 los principales proveedores del mercado centroamericano en dos terceras partes de los grupos de industrias seleccionados, lo que indica que con el establecimiento del Mercado Común dichos países consolidaron su especialización en ciertas industrias. En otros casos, como ocurrió particularmente en los demás países, la especialización fue adquirida en el proceso de la integración.

En 1968 Guatemala realizaba más del 70% de las ventas al Mercado Común en industrias tales como: productos farmacéuticos y medicamentos; llantas, jabones y detergentes; productos de vidrio; envasado y conservación de frutas y legumbres; papel y otras más.

El Salvador tenía en 1968 una posición dominante en las ventas intrarregionales de industrias como, por ejemplo: abonos; aparatos y suministros eléctricos; artículos de materiales textiles; prendas de vestir; calzado de cuero; cajas de cartón y otras más.

Guatemala y El Salvador concentraban por entonces, y posteriormente también, tres cuartas partes de la capacidad instalada en la industria de hilado, tejido y acabado de textiles. El primero de dichos países ha tenido el predominio en la fabricación de tejidos y artículos de punto de media, y el segundo se ha especializado en los tejidos planos.

Por su parte, Costa Rica aparecía en 1968 como el principal exportador en el grupo de maquinaria y equipo no eléctrico y en el grupo de equipos y aparatos de radio y TV, así como en industrias del ramo alimenticio (productos de panadería y productos hechos a base de cacao). Sin embargo, el monto de las ventas, en los grupos de industrias que fueron seleccionados, estaba muy por debajo del que tenían los dos países antes mencionados.

Nicaragua ocupaba en 1963 el último o el penúltimo lugar en algunas industrias en las que ya para 1968 aparecía como principal exportador, con un 30-40% de las ventas totales en la región. Tal es el caso de la industria de aceites vegetales; la de sustancias químicas industriales básicas (soda cáustica e insecticidas clorados); y la de resinas sintéticas, principalmente. Muy poco después, en 1970, Nicaragua desplazó tanto a Guatemala como a Costa Rica en la fabricación de productos lácteos, pasando a ocupar el primer lugar por la importancia de sus ventas al Mercado Común.

Finalmente, Honduras tenía por entonces un primer lugar en algunas pocas industrias, pero su nivel de ventas era modesto, salvo en la industria de aserraderos que realizó exportaciones de un valor holgadamente superior a la mediana del valor del comercio regional. (La mediana era en 1968 un poco superior al millón de dólares y se utilizó como uno de los criterios para seleccionar los grupos).

Un trabajo realizado por la SIECA en 1985 llevó el análisis al nivel de productos. Se identificaron:

“...productos seleccionados por su importancia cuantitativa en las exportaciones totales regionales y por el porcentaje que corresponde al país que fue el principal abastecedor, y que asimismo representa una proporción muy importante en el abastecimiento de origen centroamericano”. [9]

La SIECA seleccionó del universo arancelario un total de 92 fracciones, a las que correspondió un comercio por valor de US\$ 470.4 millones, equivalente al 65.4% del intercambio centroamericano de productos industriales en 1982.

La investigación permitió establecer que Guatemala era el principal exportador en 33 de las 92 fracciones arancelarias seleccionadas. El valor de las exportaciones correspondientes a esas 33 fracciones constituía el 31% del total representado en la muestra

En este caso, como en los siguientes, la información al detalle puede consultarse en el Anexo, si así se desea, pero aquí baste decir que la investigación de la SIECA arrojó resultados iguales o muy semejantes a los que se obtuvo en la investigación que comentamos anteriormente. (A fin de hacer la comparación de resultados, en el Anexo se indica la correspondencia existente entre las fracciones seleccionadas y los grupos industriales en que se originan los productos).

El Salvador fue el principal exportador en 25 de las 92 fracciones arancelarias seleccionadas, y sus ventas en esas 25 fracciones constituyeron el 16% del total representado en la muestra.

A lo dicho anteriormente se agrega un hecho significativo más: los resultados obtenidos por la SIECA guardan una estrecha correspondencia con una lista similar, hecha a nivel de productos, por el Banco Mundial a principios de la década pasada. [10] El Banco identificó cinco productos en los que el princi-

(9) SIECA, *Op. Cit.* pág. 25

(10) World Bank, *The Common Market... Table 7.*

pal exportador suministraba el 90% o más del comercio intracentroamericano, así como 39 productos en los que el suministro constituía entre el 50% y el 89%. En el primer grupo, Guatemala participaba con 2 de los 5 productos seleccionados (tejidos de punto y envases de vidrio); y en el segundo grupo estaba representada por 13 líneas de productos (33% de la muestra del Banco). Todas esas líneas de productos se encuentran en la investigación de la SIECA, y, por tanto, se incluyen también en la investigación de Guerra-Borges, con algunas diferencias por los cambios que tuvieron lugar después de 1968.

Por su parte, El Salvador estuvo representado en el primer grupo de la muestra del Banco Mundial (exportaciones mayores del 90% del comercio regional), por sus ventas de cables eléctricos, y en 19 de las 39 líneas de productos en que las exportaciones constituyeron entre el 50% y el 89% del comercio intrarregional.

Nicaragua se encuentra representada en la muestra de la SIECA por 9 fracciones (10% de la muestra). Algunas de éstas corresponden a productos o industrias en los que ya a fines de los años 60 había alcanzado el primer lugar. Honduras ganó terreno en el curso de la década pasada al obtener el primer lugar como exportador de jabones y preparados para lavar y de almidones comestibles de maíz, para citar dos ejemplos, así como de jugos de frutas, producto en que comparte con Guatemala el dominio prácticamente completo del Mercado Común. En total, ocupó el primer lugar en 7 fracciones de la muestra.

Finalmente, Costa Rica ocupó el primer lugar como exportador en 18 fracciones arancelarias de la muestra, o sea, el 20% de la misma. En este caso encontramos diferencias significativas con los resultados de investigaciones anteriores, debido a que algunas industrias identificadas en éstas no se encuentran representadas en la muestra de la SIECA por no satisfacer los requisitos de inclusión. En cambio, ganaron terreno las exportaciones de algunos productos de la industria alimenticia y de la química, como las pastas de frutas, las galletas, los concentrados aromáticos y algunos tipos de abonos. Es de notar que los valores más altos de exportación se encuentran en las fracciones donde Costa Rica ocupa un segundo lugar, como es el caso de los medicamentos y las llantas.

Resta solamente indicar el tipo de especialización industrial que se ha alcanzado en el Mercado Común. Bela Balassa investigó el comercio intrarregional de tres países: Costa Rica, Honduras y Nicaragua, logrando constatar la existencia de un alto grado de *especialización intraindustrial*, o sea, que el comercio con Centroamérica se realiza en mayor grado *dentro* que *entre* grupos de productos. [11] Otros autores llegan a la misma conclusión, lo que nos pare-

(11) Bela Balassa, *Intra-Industry Trade and the Integration of Developing Countries in the World Economy*, Washington, 1979. Serie: World Bank Staff Working Papers N°. 312.

ce completamente natural a cierto nivel de agregación. En efecto, el Mercado Común dio lugar a inversiones en industrias similares y de ello se deriva un intercambio bastante homogéneo. En algunos casos ésto induce una saludable competencia y no implica un mal empleo del escaso recurso de inversión. En otros casos, por el contrario, se trata de la competencia entre firmas extranjeras con productos simplemente diferenciados por algunas de sus características (competencia por diferenciación de productos).

En el Mercado Común hay también *especialización interindustrial*, la cual se revela cuando dos o más países intercambian productos originados en diferentes industrias, en vez de intercambiar productos de similar destino económico. A un nivel desagregado pueden encontrarse bastantes casos de especialización interindustrial, como lo pone de manifiesto la investigación de la SIECA; e incluso puede haberla a nivel de grupo de industrias, según se desprende de la investigación de Guerra-Borges. En ésta se exploró además la posibilidad de que la especialización de dos países diera lugar a su complementación industrial, como ocurre en el siguiente caso que sirve de ejemplo: a fines de los años 60 El Salvador era el principal mercado para las exportaciones guatemaltecas de papel y cartón, y, a la vez, Guatemala adquirió en El Salvador el 83% de su importación total de cajas y envases de esos materiales. [12].

En resumen, habrá especialización interindustrial cuando un solo proveedor, o a lo sumo dos en el caso del Mercado Común Centroamericano, cubra la totalidad o la mayor parte de la demanda de los restantes tres o cuatro países miembros. Este sería, por ejemplo, el caso de los jugos de frutas cuya demanda regional fue cubierta en un 95% por Honduras y Guatemala.

Exportaciones industriales extrarregionales

Queda por cubrir un aspecto más de la integración centroamericana, por el que dicho sea de paso se manifiesta hoy día creciente interés. Nos referimos a la capacidad generada por la industria centroamericana para colocar sus productos en mercados fuera de la región.

Sin la menor duda la industria que se estableció en Centroamérica a partir de 1958/60 estuvo orientada a atender el mercado regional y el interno de cada país. El 90.8% del comercio regional está constituido por productos industriales. [13] No se quiere decir con esto que haya estado ausente de la política in-

(12) A. Guerra-Borges, *Op. Cit.* pág. 156.

(13) SIECA, *La complementación...*, pág. 23.

dustrial el interés por la exportación a terceros países, pero en los hechos la orientación fundamental fue la apuntada.

En particular esto fue cierto en la década del 60, cuando estaba construyéndose el Mercado Común. La exportación de productos propiamente industriales (categorías 5 a 8 de la CUCI) creció en 1960/70 hasta una tasa real de 28.6% en el caso de las destinadas al Mercado Común y de 12.4% cuando se destinó al resto del mundo. En el período siguiente (1970/76) los ritmos de expansión tuvieron un orden inverso: las exportaciones al Mercado Común crecieron con una tasa real del 6.6%, mientras las destinadas al resto del mundo aumentaron a razón del 22% anual en los mismos términos. En 1976/79 ambas tasas cayeron en forma notable; apenas fueron del 4.8% y 2.7%, en cada caso. [14]

En relación con lo anterior el Banco Mundial apunta lo siguiente:

“Después de las dificultades experimentadas por el MCCA en 1969, las exportaciones a terceros países crecieron fuertemente; las tasas de crecimiento promediaron 50% por año en 1968/73, reflejando, por una parte, la búsqueda de salidas para sus productos por parte de los industriales del MCCA, y por la otra, el boom en las condiciones del mercado mundial. La reducción subsiguiente en el crecimiento de este comercio reflejó en forma similar, por el lado de la demanda, la recesión en los principales mercados mundiales, y por el lado de la oferta, en alguna medida, el crecimiento de la demanda tanto doméstica como intrarregional, a consecuencia del favorable desarrollo de las exportaciones tradicionales de la región”. [15]

No obstante haber aumentado en valor absoluto las exportaciones propiamente industriales a terceros países, su importancia relativa en la exportación total de bienes sigue siendo modesta: en 1960 constituyeron el 3% de dicho total, y en 1979 el 5.2%. Por su parte, las exportaciones de productos propiamente industriales al Mercado Común constituyó en este último año el 23.4% de la exportación total de bienes. En ambos casos utilizamos información de CEPAL con precios de 1970. [16]

(14) CEPAL, *Centroamérica: la exportación de productos industriales y las políticas de promoción en el contexto del proceso de integración económica*, México, 1983, pág. 15.

(15) World Bank, *Central America: Special Report on the Common Market*, 1980, pág. 30.

(16) CEPAL, *Centroamérica: la exportación...* cuadro 4.

Sin embargo, si solo se toma en consideración las exportaciones de productos propiamente industriales, y no las ventas totales de bienes como en el párrafo anterior, la exportación industrial a terceros países es mucho más significativa: a precios corrientes las ventas de productos propiamente industriales tuvieron en 1970 un valor de US\$ 286 millones, y la exportación a terceros países constituyó el 10% del total. En 1979, en una exportación industrial de US\$ 1,051 millones, las ventas a terceros países representaron el 22%, lo que constituye un avance muy importante. [17]

En cuanto a la composición de las exportaciones extrarregionales de productos propiamente industriales cabe decir que en 1979 el 41% fue de bienes de consumo no duradero (principalmente, productos alimenticios diversos, productos de madera y corcho y productos farmacéuticos y medicamentos). El otro rubro más importante correspondió al de los productos intermedios no metálicos (39% del total), dentro del cual destacan las industrias de hilado, tejido y acabado de textiles; los productos a base de cacao y los abonos y plaguicidas. El tercer lugar, con un 13% de la exportación industrial total, lo tuvo el grupo de productos intermedios metálicos, en el que la mayor parte está constituida por productos de la industria de artículos básicos de metales no ferrosos. [18]

En los años 80 la exportación industrial a terceros países se ha ubicado en el centro del debate sobre la crisis y sus perspectivas. Sobre esto se volverá en la Tercera Parte, pero puede anticiparse que el debate tiene fuertes interferencias de la Administración Reagan y del Banco Mundial. Hay también algunos círculos empresariales que por aversión a la Revolución Sandinista, ven en las exportaciones a los Estados Unidos una especie de acto de contricción.

(17) *Ibid*, cuadro 8.

(18) *Ibid*, ver cuadro 11

Segunda Parte

INDUSTRIALIZACION E INTEGRACION

INTRODUCCION

Una particularidad del desarrollo industrial centroamericano es su indisoluble relación con el proceso de integración regional. Los acuerdos básicos suscritos pusieron en marcha un proceso que provocó importantes modificaciones en variados aspectos en Centroamérica. No es extraño, en consecuencia, que en el sucinto examen de la industrialización que se hizo en la Primera Parte se haya tenido en todo momento la visión del conjunto, y no la de cada una de las partes nacionales; pues si bien la fisonomía nacional no se desdibujó ni mucho menos, se dejaron de manifestar los intereses locales y se estableció toda una suerte de vasos comunicantes entre los cinco países de la región, que ha resistido muy duras pruebas en el curso de veinticinco años.

La integración dio origen a un determinado ordenamiento jurídico en que se plasmó la voluntad de industrializarse, y puso en juego intereses locales y extranjeros que con anterioridad podían manifestarse débilmente, pues la estrechez de los mercados nacionales desalentaba la inversión. En el breve lapso de unos veinte años, sobre todo en el primer decenio, se fue bastante lejos, y aun se pudo ir más adelante de no haber mediado obstáculos sociales y políticos que lo impidieron. Sobre estos aspectos se desea hacer muy breve referencia en esta Segunda Parte, que constituye un marco explicativo más amplio de lo que ya se dijo en la Primera.

La integración como génesis

El acuerdo de ir hacia la integración, adoptado en 1952, y luego la suscripción del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica y del Tratado General en 1958 y 1960, respectivamente, dieron origen a un diversificado sistema institucional, en la base del cual estaba la voluntad de modernizar, vincular, industrializar. El por qué de la integración se encuentra explicado en la problemática perspectiva de seguir descansando en el patrón exportador implantado en el siglo XIX así como en la lenta maduración de condiciones sociales y políticas que favorecieran los cambios: por una parte, el agotamiento de las sociedades oligárquicas que obstruían el paso al cambio económico y a la modernización política; y, por otro lado, la mentalidad industrializadora a que se hizo referencia en la Primera Parte, y también las nuevas orientaciones del capital transnacional. Confluyeron, pues, intereses internos y del exterior. La confluencia no implica coincidencia plena de intereses, ni sumisión premeditada de los primeros a los segundos. Decimos simplemente que necesidades internas de cambio resultaron ser coetáneas de la tendencia del capital transnacional a invertir en la industria, y que a partir de ese momento se replanteó el viejo conflicto entre la voluntad auténtica de cambio y la voluntad deformadora del cambio.

Fue en esas condiciones que se generaron las concepciones fundamentales sobre integración-industrialización y se diseñaron los instrumentos que habrían de darle cuerpo a la idea. Tales instrumentos fueron, ante todo, la zona de libre comercio y el arancel externo común, y además diversos convenios de promoción industrial. En apoyo de los instrumentos mencionados concurren otros más, como el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial. Para dar fluidez al comercio se completó en pocos años una moderna red de carreteras de un extremo a otro de Centroamérica, y se estableció la Cámara Centroamericana de Compensación. Y en la cúspide de la construcción institucional, un Consejo Económico -de nivel ministerial- y un Consejo ejecutivo, de alto nivel también, se hicieron cargo de dirigir el proceso.

La sola mención de los instrumentos básicos de la industrialización revela claramente su "neutralidad": las condiciones de inversión y de comercio que se crearían mediante ellos serían comunes para todos, quedando al arbitrio de cada quien el beneficiarse o no de ellas. En cuanto al origen del capital, los instrumentos fueron igualmente neutrales. Algunos han señalado este último aspecto como una de las debilidades más importantes de la integración centroamericana, como una omisión insólita, y para ello se trae a la vista la experiencia del Grupo Andino. No negamos que constituye una seria deficiencia dar el

mismo tratamiento a la inversión nacional que a la extranjera, pero vale la pena recordar que en los años en que se inició la integración centroamericana la oposición a la inversión transnacional partía solamente de algunos sectores políticos, excluidos, casi por vocación, de la posibilidad de gobernar.

Instrumentos e intereses

Como ya se indicó, la zona de libre comercio fue una de las piezas clave de la industrialización. Al suscribirse el Tratado General entró al libre comercio el 81% del universo arancelario, y a principios de los 70 ya estaba en ese régimen el 96% del arancel. Una realización tan importante lograda en un período tan corto se explica, probablemente, por la relativa homogeneidad de la Centroamérica de entonces en lo que se refiere a su bajo nivel de industrialización. Como todo estaba prácticamente por hacer, la anulación de barreras arancelarias no entró en conflicto con intereses creados. Y cuando hubo lugar a conflictos, la resistencia tuvo que ceder ante la marea integracionista.

La celeridad con que se perfeccionó este poderoso instrumento respondió también a intereses creados y por crear (expresión con la que se quiere hacer referencia tanto a las instancias existentes como a las tendencias que se formalizaron): la incipiente burguesía local aprovechó de inmediato la oportunidad de utilizar la capacidad ociosa de sus empresas y de invertir en nuevas capacidades, y rehuyó cualquier sistema que implicara regulaciones. La misma actitud fue propia de los nuevos elementos que accedieron al mundo de los inversionistas industriales. Y en el mismo sentido se manifestó siempre el capital extranjero, cuya afluencia en los años 60 se aceleró para ocupar el espacio abierto, teniendo como divisa la “libertad de empresa”.

A su vez, el arancel externo común, perfeccionado también antes de transcurrir el primer decenio, protegió eficazmente los intereses de los inversionistas al evitar que en el Mercado Común se distorsionara la competencia debido a la disparidad de los aranceles nacionales. Brindó, además, la indispensable protección frente a terceros países. El nivel de la tarifa común fue más alto que el de los aranceles nacionales previos a la equiparación. Su perfil reflejó nitidamente los intereses creados y por crear que se protegerían en forma preferente: la mayor protección (106% nominal, en promedio) se estableció para los bienes de consumo no duradero; una protección intermedia (36%) se acordó para los insumos industriales; y una tarifa bastante baja (11%) se fijó para los bienes de capital, cuya producción regional era más remota y la necesidad de su adquisición era más acuciante.

Los niveles indicados de la tarifa tienen, en buena medida, valor ilustrativo, pues debido a deficiencias del instrumento arancelario la protección nomi-

nal varió de unos países a otros, e igualmente entre el período inicial y períodos posteriores. Una causa de discrepancias fue que las tarifas tenían dos componentes: uno *ad-valorem* y otro específico por unidad de medida (peso, volumen, etc.). La SIECA estimó que en 1972 el componente específico de la tarifa representaba el 40-60% de la tarifa total. Se comprende entonces que el nivel de la protección nominal fuera menor en los años 70 que en la década anterior, debido a que por efecto de la inflación mundial el equivalente *ad valorem* del componente específico tendió a declinar. Dicho en forma muy sencilla: los precios de las importaciones aumentaron mucho más rápidamente que su volumen y es a éste que estaba vinculado el componente específico de la tarifa.

Aparte del estímulo general que brindaba el arancel común, se pretendió usar el instrumento con el fin de promover la instalación de ciertas industrias en particular. Para el efecto se aprobó en 1963 el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, que consistía en otorgar por anticipado una protección arancelaria más alta que la vigente, la cual se haría efectiva sólo bajo la condición de que la capacidad instalada cubriera, cuando menos, el 50% de la demanda regional. El Sistema tuvo poco éxito debido a lo engorroso de las negociaciones y de los procedimientos de ratificación de los protocolos para modificar el arancel.

Lo que alteró profundamente tanto la protección nominal como la protección efectiva fue el uso y abuso de las exoneraciones de derechos arancelarios, otorgadas como incentivo fiscal a la producción, sobre todo a la producción industrial. Se puede adelantar que el sacrificio fiscal en que se incurrió fue sumamente elevado. Las numerosas excepciones a la aplicación de los derechos arancelarios dieron lugar a que en 1980 el Estado dejara de percibir ingresos por el 69% de las importaciones; o sea, que la tarifa arancelaria se aplicó solamente al 31% del comercio. [19]

El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial se suscribió apenas un año y medio después de la firma del Tratado General, lo que evidenciaba el propósito de armonizar las condiciones fiscales en que se aprovecharía el espacio abierto. Los incentivos fiscales fueron graduados de tal manera que el estímulo principal lo recibieron las inversiones en industrias de bienes de capital y de materias primas, así como aquellas industrias

(19) Alfredo Guerra-Borges, "*Exenciones arancelarias en Guatemala*", Integración Latinoamericana, N°. 111, Argentina, Instituto para la Integración de América Latina, 1986. El caso de Guatemala puede considerarse como un ejemplo válido respecto de la situación predominante en Centroamérica.

que utilizaran en alto grado productos originarios de Centroamérica. El menor estímulo se acordó para las industrias de significación más modesta, cuyas actividades no alcanzaran nivel o mérito para su promoción.

El hecho de que transcurrieran siete años entre la aprobación del Convenio y su puesta en vigor, puso en evidencia la pugna de intereses entre los distintos grupos empresariales, cada uno de los cuales, con el obsecuente apoyo de los gobiernos, quiso sacar ventaja de la aplicación de las leyes nacionales de incentivos fiscales anteriores al Convenio. Más grave que esto fue que al entrar en vigor el instrumento se mantuvieron vigentes las concesiones anteriores y se autorizó la equiparación de beneficios fiscales cuando las industrias acogidas al Convenio gozaran de menos exoneraciones que las empresas favorecidas por las leyes nacionales.

“El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales no llegó nunca a surtir los efectos que se esperaron del mismo, pues cuando entró en vigor, siete años después de haberse aprobado, el panorama industrial centroamericano ya había cambiado bastante; pero, sobre todo, porque se mantuvieron todas las concesiones otorgadas mediante las leyes nacionales con anterioridad, lo que significa la coexistencia de varias concepciones de política industrial... (Por otra parte), la continuada vigencia de las concesiones nacionales y la posibilidad de equipararse con éstas, ha significado que en los casos en que el Convenio limita el otorgamiento de los incentivos, ello se ha hecho letra muerta al ampliarse los beneficios según los criterios de las concesiones nacionales”. [20]

La experiencia centroamericana en materia de otorgamiento de incentivos fiscales al desarrollo industrial, deja varias lecciones muy importantes. En primer lugar, una vez definida una determinada política industrial, las concesiones otorgadas con anterioridad deben ajustarse a la nueva situación. Precisamente esto fue lo que se pensó hacer cuando se estaba elaborando el proyecto de Convenio, al disponer en una de sus cláusulas que las empresas que disfrutaran de beneficios fiscales en virtud de anteriores leyes de fomento industrial, debían reclasificarse conforme al Convenio.

Al no haberse aprobado esta orientación quedó como la salida más fácil el establecimiento de un sistema de equiparaciones para que unas empresas

(20) Alfredo Guerra-Borges, *“Obsolescencia de los instrumentos centroamericanos de política industrial”*, Comercio Exterior, N°. 1, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1980, pág. 50.

no quedaran en desventaja con respecto a otras. En un principio podría haberse pensado que los inconvenientes de dicho sistema durarían solo un período, hasta tanto vencieran las concesiones otorgadas de conformidad con las leyes nacionales antes del convenio, pero en la práctica los intereses creados de las empresas que gozaban de beneficios fiscales forzaron la suscripción de protocolos para prorrogar dichos beneficios más allá de la fecha de su vencimiento, y junto con esto se mantuvo, y aún se diversificó el sistema de equiparaciones.

Las sucesivas prórrogas de las concesiones nos llevan a señalar una segunda experiencia: los beneficios fiscales deben otorgarse sólo por un determinado período, después del cual una empresa debe estar en condiciones de operar sin exoneraciones tributarias. Sin embargo, la práctica de autorizar sucesivas prórrogas de las concesiones, mediante modificaciones al Convenio y también mediante el sistema de equiparaciones, dio por resultado la ineficiencia de las empresas. El sacrificio fiscal vino a compensar una deficiente estructura de costos.

Cuando no fue éste el caso, las prórrogas y las equiparaciones simplemente sirvieron para convertir la pérdida fiscal en un componente adicional de la rentabilidad de las empresas. Así fue como se elevó artificialmente dicha rentabilidad, muy por encima de lo que se podría esperar de su propio esfuerzo. Por tanto, el incentivo fiscal dejó de servir para su finalidad primordial de promover nuevas empresas, en cuyo caso el sacrificio fiscal estaba justificado durante su período de consolidación.

Una tercera experiencia tiene relación con las inversiones extranjeras. Diversas investigaciones han revelado que la decisión de una firma transnacional de invertir en el Mercado Común no estuvo influida, en la mayoría de los casos, por la expectativa de recibir exoneraciones tributarias. Estar presente en el mercado fue más determinante que cualquier otra consideración. El incentivo fiscal tuvo, por consiguiente, un doble efecto: las exenciones de derechos de importación de materias primas estimularon a las empresas a situarse detrás de la barrera de protección arancelaria, y para ello, en muchos casos, bastó instalar procesos muy simples de producción. El otro efecto del incentivo fiscal, tanto por el lado de las mencionadas exenciones como por el de la exoneración del impuesto sobre la renta, fue elevar artificialmente la rentabilidad, máxime cuando la empresa subsidiaria, en razón de su superioridad tecnológica y de su -conocimiento previo- (de su 'saber cómo'), desde un principio tuvo garantizado su predominio en el mercado.

Lo que se lleva dicho pone de manifiesto que una vez establecido un sistema de incentivos fiscales es muy difícil desmontarlo. Se genera una masa enorme de intereses creados, lo que da por resultado que se incurra en pérdidas fiscales aún cuando las circunstancias ya no lo justifiquen.

Finalmente, la experiencia centroamericana parece indicar que los incentivos fiscales surten plenamente sus efectos cuando la actividad industrial es incipiente, pero pierden efectividad cuando ya se ha alcanzado cierto nivel de industrialización. Tal puede ser el caso, por ejemplo, de ramas en que una o muy pocas empresas grandes dominaban el mercado regional, de modo que una decisión de invertir en esa rama tenía que tener en cuenta otras consideraciones, al margen del incentivo fiscal, garantizando así una futura actividad fabril exitosa.

Una variante de lo anterior se tuvo en mente en el proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social de Centroamérica propuesto sin éxito a mediados de la década pasada. Al abandonar el sistema de incentivos fiscales que se había venido empleando por más de veinte años, se establecía un nuevo esquema sumamente selectivo, orientado, en particular, a brindar apoyo a las industrias básicas. Como en estos casos la inversión suele ser de gran magnitud y de lenta recuperación, el incentivo fiscal debe salir al encuentro de tal circunstancia.

Es fácil comprender que el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales consolidó la orientación del arancel externo común, de estimular con prioridad las industrias de bienes finales de consumo. Aunque el texto del Convenio privilegiara el establecimiento de plantas para producir bienes de capital y materias primas, las exenciones de derechos de importación indujeron un resultado inverso: la industria más fácil de establecer resultó ser aquella que podía operar con insumos importados. Esto fue particularmente cierto en el caso de muchas inversiones extranjeras.

El cuadro de intereses y de orientaciones de política que en forma sucinta se ha trazado modeló al sector industrial centroamericano le impuso ciertos límites al proceso de industrialización. En obsequio a la brevedad se han omitido otros aspectos, pero ya se puede concluir que el desarrollo industrial centroamericano pudo ir más lejos. Pero hubo intereses, o falta de interés en otros casos, para que la industrialización no se llevara a cabo en todos los extremos y posibilidades.

La industrialización en profundidad

Apenas iniciado el proceso de integración, la Comisión Económica para América Latina y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (CEPAL y SIECA, respectivamente), se manifestaban en el siguiente sentido:

“Si la industrialización siguiera centrándose en las ramas productoras de bienes de consumo, manteniendo unilateralmente la pauta tradicional, sus posibilidades de desarrollo serían más bien limitadas (...) dichas ramas de actividad tenderán a crecer con relativa lentitud, en función del incremento demográfico y de los ingresos generados por las exportaciones agrícolas...”

“(...) Resulta evidente, pues, que para alcanzar un ritmo de industrialización como el requerido, las inversiones tendrían que orientarse hacia el establecimiento de actividades distintas de las que producen bienes de consumo y, por lo que hace a estas últimas, hacia la creación de condiciones de abastecimiento de los elementos que necesita para su producción (...) Ambas cuestiones están estrechamente vinculadas, ya que esas industrias nuevas no son otras que las ramas productoras de bienes de capital y de productos intermedios (...) y que el elemento diferente en la nueva pauta de crecimiento de las que fabrican artículos de consumo sería precisamente la utilización de insumos de origen centroamericano, además del proceso de especialización y tecnificación...” [21]

Se trataba, pues, ante todo, de complementar el desarrollo de las industrias de bienes de consumo con el establecimiento de industrias básicas, o sea, de bienes de capital y materias primas. Observemos:

“Son básicas en el sentido de que crean condiciones materiales para el desenvolvimiento del sector manufacturero y de que, debidamente apoyadas por la explotación de recursos naturales propios de la región, liberan el nivel de actividad económica en otros campos de las limitaciones que podrían surgir de una reducida capacidad para importar los insumos manufacturados que requieran...”

“El carácter básico de estas industrias se deriva de las relaciones de interdependencia que las ligan entre sí y con otras ramas industriales y sectores productivos...” [22]

(21) CEPAL-SIECA, *“Los problemas de la política industrial centroamericana”*, documento presentado en la Sexta Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, 29 de enero - 1º de febrero de 1964, reproducido en: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, IX, N.º. 1, 1964, pág. 121.

(22) *Ibid.*, pág. 122

La CEPAL y la SIECA consideraban desde entonces que un primer paso en la dirección apuntada debía consistir en instalar industrias que estaban llamadas a jugar un papel estratégico en la siguiente fase de la industrialización regional, las cuales, de acuerdo con los estudios que la CEPAL había realizado desde 1955, corresponderían principalmente a las industrias químicas y mecánicas:

“Se incluirían también las industrias destinadas principalmente a la exportación, así como algunas industrias de ensamble que constituirían, en ciertos casos, la primera fase hacia el establecimiento de industrias básicas de escala regional”. [23]

Esta lúcida visión del desarrollo industrial no encontró receptividad en el sector privado, y resultó ser mucho más de lo que podía percibir la miopía gubernamental.

Aquí también hubo intereses creados y por crear que chocaron con tales propuestas. En primer lugar, la incipiente del desarrollo industrial desplegaba un amplio espectro de oportunidades “fáciles” de inversión muy rentable. En segundo lugar, los grupos empresariales locales carecían de experiencia y de conocimiento para abordar la implantación de industrias básicas. En tercer lugar, las inversiones extranjeras, que sí tenían la experiencia y los conocimientos necesarios, no tuvieron la orientación apuntada; acudieron al Mercado Común para situarse detrás de la barrera arancelaria y aprovechar la nueva dimensión de la demanda. Estas dos condiciones, sumadas al control oligopólico que tuvieron en muchos casos, garantizaron a la empresa extranjera un nivel muy elevado de rentabilidad.

Hubiera sido necesario contar con un Estado más fuerte, que invirtiera directamente en la industria básica, o que pudiera hacer valer una política industrial más visionaria. Pero ese Estado no existió en Centroamérica.

(23) *Idem.*

Tercera Parte

EL ESPECTRO INDUSTRIAL ACTUAL. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

En conformidad con lo que se anunció en la Introducción a la Primera Parte, corresponde hacer ahora una concisa presentación de la situación actual (mediados de los 80), e insertar en ese cuadro el sector industrial y sus perspectivas.

La originalidad de la crisis de los años 80 consiste en que por primera vez, en forma simultánea y concurrente, se desencadenaron la crisis económica y la crisis política, y no solo en un país por separado sino en los cinco países de Centroamérica. La conclusión tiene validez general, a pesar que la situación de Costa Rica presenta algunos rasgos distintivos; allí no puede hablarse con propiedad de crisis política, pero es indudable que su situación interna, en todas sus manifestaciones, está impregnada de la crisis política regional.

Por lo que toca a la economía puede decirse que el deterioro comenzó a manifestarse hacia 1978. Fue por entonces que las economías centroamericanas comenzaron a debilitarse. En algunos países ya se hacía sentir el impacto de la crisis política, y en todos se abrió un periodo de franco deterioro del sector externo. A los crecientes déficit en la cuenta corriente del balance de pagos se sumó una impresionante fuga de capitales. La acción conjunta de estos fenómenos dio por resultado que en 1980/82 disminuyeran las reservas internacionales en 1.330 millones de dólares, o sea, el 152% del monto de las reservas en 1979. En tales circunstancias, las reservas netas de todos los países pasaron a ser negativas.

La consecuencia más perniciosa de lo anterior fue la contracción del comercio intrarregional por agotamiento de la capacidad de pagos. Como era de esperar, fue la industria el sector más directamente afectado, toda vez que el 90% del comercio dentro de la región es de productos industriales.

Bajo la presión angustiada de la crisis comenzaron entonces a manifestarse diversas corrientes de opinión. Una de ellas, de creciente importancia por el número de sus adeptos, y además porque va unida a las imposiciones del Banco Mundial y de la Agencia Internacional para el Desarrollo, pone el énfasis principal de la solución en las exportaciones a terceros países. En este caso se habla

poco del Mercado Común y de la industrialización sustitutiva. Por el contrario, otra corriente importante de opinión -si por simplicidad se plantean las cosas en forma bipolar-, enfatiza el rescate del Mercado Común y las potencialidades de la integración, asignando a las exportaciones a terceros países un papel complementario en el desarrollo industrial. [24]

Muy brevemente vamos a adelantar una opinión personal en torno a estas posiciones, dado que la cuestión que está planteada en nuestro seminario tiene que ver con las perspectivas de la industria en América Latina.

En principio, parece indiscutible que es necesario exportar más y dar mayor participación a la industria en las ventas al mercado mundial. Nos parece que en esto no hay discrepancias; más aún, no debe haberlas. Donde comienzan a manifestarse las diferencias de "matices" es en cuanto a lo que cabe esperar de esta apertura al exterior. Nuestra posición dista de compartir el optimismo de algunos sectores. Creemos que hay base para ser optimistas en cuanto a la posibilidad de exportar más; de sumar más productos industriales a las exportaciones centroamericanas; de reorientar hacia la exportación un cierto número de industrias existentes, y de instalar cierto número de industrias especializadas en la exportación. Pero entre este reconocimiento y el espejismo exportador hay mucha diferencia.

En primer lugar, en cuanto a la vinculación de que hoy día se habla con otros esquemas de integración de América Latina, se debe abrigar pocas dudas, o ninguna, de que cada esquema se encuentra hoy día encerrado en sí mismo. Los distintos esquemas de integración operan como compartimentos estancos. En apariencia el más abierto de todos sería la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), gracias a que dispone de un instrumento flexible como son los Acuerdos de Alcance Parcial. Pero en los hechos se comprueba que las expectativas de intercambio son difíciles de concretar. Ni aún siquiera entre los propios miembros de la ALADI se ha podido salir del crónico estancamiento que es característico de la Asociación, como lo puso de manifiesto la reunión de la ALADI en Acapulco, México, en julio de 1986. En concreto, para que haya un comercio estable y significativo con la América Latina falta mucho camino por andar. Como salida a la crisis hay que descontarlo.

(24) Una disección como la anterior se hace por razones metodológicas, y porque en un breve espacio se facilita de esta manera presentar los argumentos en pro o en contra de una u otra corriente. En la práctica no han cristalizado las posiciones de modo tan contrastante, salvo excepciones. Puede consultarse un análisis multifacético del papel de la integración y las exportaciones al resto del mundo, dentro de una reflexión más amplia sobre las perspectivas de Centroamérica, en: Carlos Manuel Castillo, *La integración económica de Centroamérica en la siguiente etapa: problemas y oportunidades*, 1986 (En mimeógrafo).

En segundo lugar, están las posibilidades de comercio con Europa. Tradicionalmente, la exportación de productos industriales a Europa occidental, y con mayor razón a la Europa socialista, ha sido inexistente. Hay registro estadístico de algunas ventas, pero para todo efecto práctico se las puede considerar inexistentes. La magnitud de los mercados europeos los hace particularmente atractivos, pero las dificultades para el acceso de la industria centroamericana al mercado de Europa occidental son muy grandes. En cuanto a los países socialistas es bien sabido que realizan pocas importaciones industriales desde América Latina, aun de aquellos países como Argentina y Brasil que se encuentran a la cabeza en las exportaciones latinoamericanas al área socialista.

En tercer lugar, hay que considerar las posibilidades de exportar productos industriales a los Estados Unidos. Sin duda este enorme mercado es el más accesible de todos los que hemos considerado. Es también el mercado en que con mayor certeza puede anticiparse un incremento de las exportaciones industriales centroamericanas. Ello se debe, en parte, a que un buen número de productos están libres de impuestos de importación, bien sea por disposición del arancel de aduanas norteamericano, o en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias, aunque en este último caso la nueva Ley de Comercio y Aranceles plantea dificultades adicionales a las que ya en el pasado impidieron hacer todo el uso posible de dicho sistema.

Las posibilidades de aumentar las exportaciones industriales a los Estados Unidos descansan, por otra parte, en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Es en relación con ésta que se han alentado expectativas exageradas. En teoría, el valor de las exportaciones centroamericanas que podrían gozar de libre acceso a los Estados Unidos gracias a la ICC, constituyen un 19-20%, aproximadamente, de las ventas que hizo Centroamérica a los Estados Unidos en 1980. Aparte de que este porcentaje incluye los productos agrícolas, cae de su peso que en la práctica no podría aprovecharse en su totalidad este margen de expansión, pues otros países de la Cuenca del Caribe, y no solo Centroamérica, son beneficiarios de las franquicias que brinda la ICC.

En cuanto al "estilo" de desarrollo industrial que cabe esperar por influencia de la Iniciativa, no hay tampoco que hacerse muchas ilusiones, si lo que se quiere construir es una base de sustentación del desarrollo económico centroamericano. Este fue, si se recuerda, el propósito formulado desde los años 50.

Se puede esperar que el mayor número de industrias que se establezcan en el marco de la ICC será del tipo que genera pocas vinculaciones con la economía interna del país de implantación, debido a que:

“... el incentivo para el inversionista es el libre acceso al territorio aduanero de los Estados Unidos, lo cual va unido, por una parte, a la necesidad de desplazar de los Estados Unidos aquellos procesos industriales que se pueden realizar fácilmente en el exterior a costos mucho más bajos; y, por otra parte, al hecho de que los países de la Cuenca, particularmente los de reducido tamaño, carecen de la infraestructura indispensable, de mano de obra adiestrada, de recursos naturales básicos, etc.” [25]

La última parte de la cita no es completamente aplicable a Centroamérica, pues el desarrollo alcanzado en los últimos veinticinco años creó un mínimo de condiciones para el asentamiento de la actividad industrial. En lo demás no hay lugar a dudas: ante todo, aunque no exclusivamente, la ICC estimulará la instalación de “maquiladoras:” nombre con que se denomina cierto tipo de producción fabril hecho o ejecutado por las obreras contra el pago por tarea o pieza ejecutada o terminada, y alentará la proliferación de ciertas líneas de exportación (de la industria existente o de nuevas inversiones) de suerte muy precaria, muy susceptible a los cambios tecnológicos y las preferencias en el mercado de los Estados Unidos; muy vulnerables a las preferencias de localidades de los inversionistas norteamericanos, que incluso pueden optar por retirarse al cabo de los 12 años de vigencia de la ICC o cuando perciban un mejor clima político en otro país del Caribe. Se trata, pues, de una alternativa de desarrollo industrial que tiene severas restricciones, y cuyo horizonte de expansión está lejos de justificar las esperanzas que se cifran en ella. No hay ninguna razón para esperar cambios espectaculares en una actividad que sigue estando centrada en la industria “maquiladora”, poderosa y con porvenir, de la región fronteriza México-Estados Unidos. Los demás (Haití y otras islas) ha sido residual.

Dos ventajas innegables de la opción preferencial de exportación es que las exportaciones industriales aportarán divisas, hoy día tan escasas, que ante todo servirán para pagar el servicio de la deuda externa; y estimularán la eficiencia industrial, de la cual todos nos beneficiaríamos; sobre esto no puede haber discrepancias. Sin embargo, en cuanto a los resultados definitivos de una política centrada en la exportación, cabe hacer la observación siguiente: las políticas de exportación tienen consecuencias estructurales diferentes de unos a otros países y de unas épocas a otras. Pero es justamente en este aspec-

(25) Alfredo Guerra-Borge, *Introducción a la economía de la Cuenca del Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, pág. 184.

to en el que la pauta no la fija Centroamérica; la pauta la viene fijando desde ahora el tríptico Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional-Agencia Internacional de Desarrollo. La condicionalidad de los créditos, los programas de "ajuste estructural" y las presiones políticas, claramente indican cuál es la clase de exportaciones para las que se abre a Centroamérica el mercado norteamericano, y no para otras distintas. Es obligado preguntarse, en consecuencia, cuál será la capacidad industrial con que contará la región dentro de algunos años; de qué tipo será y en qué medida corresponderá al objetivo que se asignó a la industrialización regional desde los años 50.

Precisamente por todo ello nos adherimos al otro punto de vista, a la otra corriente de opinión, cuya pieza central es el rescate del Mercado Común; el rescate del proceso de integración, para ser más exactos, y el cual asigna a las exportaciones a terceros países un papel complementario de la industrialización sustitutiva a nivel regional.

¿Qué quiere decir esto?... Por rescate del Mercado Común entendemos, para lo inmediato, el restablecimiento de las corrientes tradicionales de comercio dentro de la región, que es y seguirá siendo la base de apoyo de una buena parte del sector industrial centroamericano. Por rescate del proceso de integración entendemos, para el mediano y largo plazo, la reactivación del esfuerzo comunitario centroamericano para llevar a niveles óptimos el crecimiento económico; para reducir la dependencia de la región respecto del comercio con el mundo exterior, por lo menos en comparación con la situación que prevalecería en ausencia de la integración regional.

Formalmente hay acuerdo sobre esto, pero a nadie escapa que sobre las perspectivas de la integración se ha difundido una actitud escéptica, cuyo efecto es paralizante. Hacia esa actitud convergen, por supuesto, muy diversos enfoques, desde los pragmáticos que toman como punto de referencia el estrangulamiento de la capacidad de pagos en el comercio intrarregional, hasta los enfoques políticos de quienes dan por descontada una intervención reordenadora de los Estados Unidos y se acomodan por anticipado para disfrutar de los beneficios desde ahora. En esa variedad de enfoques habría que agregar las posiciones doctrinarias que desde el siglo XIX asignaron a nuestros países un destino inmutable en el contexto internacional.

A nuestro juicio, exportar y sustituir importaciones son dos vertientes de una sana política industrial, pero el énfasis debe estar puesto en lo segundo y no en lo primero. La opción preferencial por la exportación tendrá, finalmente, resultados estructurales mucho más débiles, dadas las condiciones en que se nos presenta tal opción.

Sin embargo, hoy por hoy es la opción más estimulada, y ello explica que hablemos de poner el énfasis en la política de sustitución, aunque en rigor de

verdad lo que tenemos presente es privilegiar el esfuerzo por mantener y continuar la integración centroamericana, de la cual es parte esencial dicha política.

Ahora bien, cualquier opción, cualquier política; toda solución y toda perspectiva dependen hoy día de la presencia, el curso y las perspectivas de la crisis política regional.

El porvenir inmediato de Centroamérica no depende tanto de la solución de la crisis económica, como de dar soluciones a la crisis política. Cualquier alternativa pierde sentido si se la aísla de la crisis que ha generado en Centroamérica, concretamente, la política norteamericana. Es obligado hacer referencia a ésta, pues dado el enorme peso que tiene Estados Unidos en la región, su ingerencia situó las crisis políticas de Centroamérica en una nueva dimensión y alteró profundamente los posibles desenlaces.

Desalienta tener que finalizar un ensayo sobre industrialización centroamericana con una referencia a algo sin un fin previsible a corto plazo. ¿De qué política industrial regional puede hablarse hoy día? Por ahora, de ninguna.

Por ello dijimos, al inicio de este ensayo, que en relación con las perspectivas del sector industrial se requería más prudencia que talento, pues la crisis no plantea el desafío de elegir entre alternativas de desarrollo sino requiere, ante todo, perseverancia en el esfuerzo para *conservar lo ya conquistado*. Es evidente, sin embargo, que la superación de la crisis, de un modo u otro, planteará a la integración centroamericana y al desarrollo industrial, en particular, una remodelación a fondo de las políticas y las instituciones regionales, cuyas insuficiencias, deficiencias y desadaptaciones las ha destacado con gran fuerza la propia crisis.

México, agosto 1986

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO N° 1

CENTROAMERICA: TASAS REALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INDUSTRIAL, 1960 - 78 a*

	Centro América	Guate- mala	El Salva- dor	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1960/70	8.5	7.7	7.8	7.0	10.9	9.2
1970/78	6.4	6.4	5.5	5.8	5.0	8.9

a* Producto industrial a precios de 1970.

FUENTE: Calculado con base en datos de: CEPAL, *Industrialización en Centroamérica 1960-1980*, Chile, 1983.

CUADRO N° 2
CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INDUSTRIAL
1960 y 1978 a*
(En Porcentajes)

	Consumo no duradero	Intermedios	Consumo dura- dero y de capital
1960			
Centroamérica	72.6	21.6	5.8
Guatemala	73.4	21.4	5.2
El Salvador	72.9	19.6	7.4
Honduras	68.2	21.7	10.1
Nicaragua	74.6	24.0	1.4
Costa Rica	72.2	22.5	5.3
1978			
Centroamérica	57.2	35.7	7.1
Guatemala	57.6	37.0	5.4
El Salvador	48.3	42.7	9.0
Honduras	62.7	30.0	7.3
Nicaragua	63.1	34.0	2.9
Costa Rica	57.5	31.8	10.7

a* Producto industrial a precios de 1970.

FUENTE: Calculado con base en: CEPAL, *Industrialización en Centroamérica 1960-1980*, Chile, 1983.

CUADRO N° 3
CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO
EXTRAREGIONAL DE LA DEMANDA INTERNA DE PRODUCTOS
INDUSTRIALES, 1960 Y 1978. a* b*
(En Porcentajes)

	Total	Consumo no duradero	Intermedios	Consumo duradero y B. de capital
1960	33.2	8.3	59.0	79.1
1970	28.3	5.3	38.1	73.0
1978	31.5	6.8	39.3	75.1

a* Importaciones extrarregionales a precios de 1970.

b* Demanda interna = Valor bruto de la producción menos exportación extrarregional más importación *cif extrarregional*.

FUENTE: Calculado con base en: CEPAL, *Industrialización en Centroamérica 1960 1980*, Chile, 1983.

CUADRO N° 4
CENTROAMERICA: IMPORTACIONES INTRARREGIONALES Y
EXTRARREGIONALES, POR CATEGORIAS DE PRODUCTOS,
1960 Y 1978a*
(En millones de US\$)

Productos	Extrarregional		Intrarregional		Porcentaje de intrarr.	
	1960	1978	1960	1978	1960	1978
Consumo no duradero	67	157	9	96	13	61
Intermedios	268	846	13	301	5	36
Consumo duradero y bienes de capital	148	696	2	45	1	6

a* Importaciones a precios de 1970.

FUENTE: Calculado con base en: CEPAL, *Industrialización en Centroamérica 1960/1980*, Chile, 1983.

CUADRO N° 5
CENTROAMERICA: PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES
INTRARREGIONALES EN LA IMPORTACION TOTAL, POR CATEGORIAS
DE PRODUCTOS 1960, 1970 Y 1978a*
(En porcentajes)

Productos	1960	1970	1978
Consumo no duradero	12	52	39
Intermedios	5	28	32
Consumo duradero y bienes de capital	1	6	6

a* Importaciones a precios de 1970.

FUENTE: Calculado con base en: CEPAL, *Industrialización en Centroamérica 1960/1980*, Chile, 1983.

CUADRO N° 6
CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE IMPORTACION
EXTRARREGIONAL, POR CATEGORIAS DE PRODUCTOS, 1960, 1970
y 1978 a* b*
(En porcentajes)

Productos	1960	1970	1978
Consumo no duradero	8.0	4.8	6.1
Intermedios	56.2	36.8	38.2
Consumo duradero, bienes de capital	78.7	72.6	74.3

a* Coeficiente = Importación extrarregional/producción más importación.

b* Importación y producción a precios de 1970.

FUENTE: Calculado con base en: CEPAL, *Industrialización en Centroamérica 1960/1980*, Chile, 1983.

CUADRO N° 7

EFFECTO DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
EXTRARREGIONALES EN EL INCREMENTO DE LA PRODUCCION
INDUSTRIAL CENTROAMERICANA

1960/70, 1970/75 Y 1975/78 a*

(En porcentajes)

Productos	1960/70	1970/75	1975/78
Consumo no duradero	7.7	- 3.7	- 3.1
Incremento: importaciones	1.00	7.85	13.28
producción	6.68	4.81	9.00
Intermedios	95.2	35.2	-168.8
Incremento: importaciones	5.46	4.20	14.7
producción	14.10	9.50	3.5
Consumo duradero, bienes de capital	152.8	-130.9	62.7
Incremento: importaciones	8.6	10.3	8.1
producción	12.2	7.3	10.0

NOTA: El "efecto de la sustitución" constituye solamente una aproximación al grado en que el incremento de la producción estuvo asociado a la sustitución de importaciones, las cuales pueden disminuir adicionalmente por otros factores. Por ejemplo, así ocurrió en el caso de los bienes de consumo duradero y de capital en 1960/70: en 1960 las importaciones superaban a la producción casi en cuatro veces y durante el decenio se redujeron fuertemente por el incremento de la producción, pero también por otros factores, lo que explica que el coeficiente sea superior al 100%.

Las tasas de crecimiento promedio anual no se emplean en el cálculo de los coeficientes, pero se han incluido como un elemento explicativo adicional del comportamiento de las importaciones y la producción.

a* A precios de 1970.

FUENTE: Calculado con base en: CEPAL, *Industrialización en Centroamérica 1960/1980*, Chile, 1983.

CUADRO N° 8

CENTROAMERICA: INDUSTRIAS SELECCIONADAS CON BASE EN LA MUESTRA DE LA SIECA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS INDUSTRIALES EXPORTADOS AL MERCADO COMUN, 1982, a/

CIU b/	País/Productos	Miles US\$	Posición como exportador	% del Comercio intrarregional c/
	<u>Guatemala</u>			
3522	Productos farmacéuticos y medicamentos	26 633	1	48-67
3211	Hilos y tejidos	23 999	1-2	34-75
3512	Insecticidas y desinfectantes	19 056	1	78
3551	Llantas	12 290	1	59
3620	Vidrio/productos de vidrio	10 301	1	78
3523	Jabones/cosméticos	9 388	2	41
	TOTAL	101 667		
	% productos seleccionados de Guatemala	54		
	% de la muestra de la Sieca	22		
	% del comercio prod. industriales MCCA	14		

CONTINUA

CONTINUACION

El Salvador

3412	Envases de papel y cartón	13.729	1	46-75
3220	Prendas de vestir, excepto calzado	9.539	1	47-73
3213	Ropa interior de punto	7.112	1	63-74
3211	Tejidos de fibras textiles	7.053	1	71
3839	Aparatos y suministros eléctricos	7.018	1	66
T O T A L		44.451		
	% Productos seleccionados El Salvador	54		
	% de la muestra de la Sieca	9		
	% del comercio prod. industriales			
	MCCA	6		

Honduras

3223	Jabones y preparados para lavar	9.819	1	42
3121	Almidones comestibles de maíz	1.918	1	79
3113	Jugos de frutas	1.748	1	48
T O T A L		13.485		
	% productos seleccionados Honduras	67		
	% de la muestra de la SIECA	3		
	% del comercio prod. industriales MCCA	2		

Nicaragua

3513	Resinas artificiales/mat. plásticos artif.	8.514	1	47
3112	Productos lácteos	4.182	1	100
3511	Sustancias químicas industriales	2.369	1	99
TOTAL		15.065		
% productos seleccionados Nicaragua		56		
% de la muestra de la Sieca		3		
% del comercio prod. industriales				
MCCA		2		

Costa Rica

3522	Productos farmacéuticos y medicamentos	13.571	1	30-37
3839	Aparatos y suministros eléctricos	5.411	1-2	33-90
3121	Productos alimenticios diversos	5.139	1-2	30-93
3511	Concentrados aromáticos/otros prod. químicos	5,105	1	97
3819	Productos metálicos, exc. maquinaria	5.007	1	55-67
3211	Tejidos de fibras textiles	4.013	2	29
3311	Maderas terciadas y otros productos	3.732	1	43
3117	Productos de panadería y otros	2.223	1	43
TOTAL		44.201		
% productos seleccionados Costa Rica		54		
% de la muestra de la Sieca		9		
% del comercio prod. industriales				
MCCA		6		

CONTINUA

NOTA IMPORTANTE: Los porcentajes de participación en el comercio intrarregional corresponden a las líneas de productos y *no al grupo industrial*. El grupo se incluyó con fines de comparabilidad con otros estudios sobre especialización industrial.

a/: La muestra de la SIECA identificó los principales productos de exportación de cada país. Valor total del comercio representado en la muestra = US\$ 470,4 millones. Comercio total de productos industriales en el Mercado Común en 1982 = US\$728.9 millones.

b/: Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Indica la industria de origen de los productos seleccionados por la SIECA. En el cuadro se ha sintetizado la definición de cada grupo.

c/: Cuando aparecen dos niveles de participación ello indica el mínimo y máximo de participación de los productos de la muestra de la SIECA que pertenecen a un determinado grupo industrial. Cuando se da un solo nivel de participación ello significa que en la muestra de la SIECA se incluyó solamente una línea de productos pertenecientes al grupo industrial que aparece en el cuadro.

Elaboración propia con base en: SIECA, *La complementación industrial en Centroamérica, Guatemala, 1982*.

**V- DE LA
DESINDUSTRIALIZACION
A UNA NUEVA
INDUSTRIALIZACION
EN UN CHILE
DEMOCRATICO***

Carlos Vignolo

DE LA DESINDUSTRIALIZACION A UNA NUEVA INDUSTRIALIZACION EN UN CHILE DEMOCRATICO*

*“La felicidad está en la búsqueda
de la verdad, no en encontrarla”
(Albert Einstein)*

*“La paz comienza donde las
expectativas terminan”
(Proverbio oriental).*

PREAMBULO

El autor de estas líneas quisiera poder, en su acción, guiarse por la sabiduría de las palabras anteriores. Debo admitir que no es así.

Al empezar a presentar mis puntos de vista me es necesario reconocer que la impaciencia, la ansiedad y brotes de desesperanza me acompañan en este intento por aportar al debate sobre el tema de la industrialización en Chile.

Varios elementos inciden en ello

En primer lugar, confluye a esta incómoda sensación la convicción de que la industrialización y el problema económico en general no son, por lejos, el problema más importante de nuestros países. Ciertamente no es el problema más importante de hoy en Chile, que actualmente enfrenta una de las situaciones más dramáticas de su historia. El problema económico, siendo grave y afectando violentamente lo menos a un tercio de la población, no es el problema principal de nuestro país.

La crisis chilena, y tal vez la de muchos de nuestros países, no es sólo una crisis económica. Ni se agota tampoco en lo social y lo político. Las dimensiones morales, culturales y psicosociales entran también en juego y son probablemente las más profundas y centrales de todas.

Me resulta difícil, entonces, asumir mi tarea como economista, dada esa convicción de que lo fundamentalmente necesario no es tanto la búsqueda de esquemas económicos alternativos, sino el encontrar formas de salida a las crisis integrales y de convivencia básica de nuestras sociedades. Soy de aquellos que estima un error pensar que el advenimiento de la democracia resolverá por arte de magia muchos de nuestros problemas. Muy por el contrario, me inclino por pensar que si no entendemos cabalmente las bases sociales y psicológicas profundas en que han germinado y se han sustentado los regímenes autoritarios, difícilmente podremos alcanzar el objetivo de consolidar democracias estables y cada vez más igualitarias en nuestras sociedades.

Está también en la base de mi inconfortable partida, la sensación, cada vez más arraigada en mí, de que no sólo algo anda mal con la realidad que nos toca vivir, sino también con los métodos que utilizamos para intentar entender dichas realidades y, lo más importante, con las fórmulas que proponemos -y a veces incluso llevamos a la práctica- para intentar transformarlas. Debo admitir que mi inquietud en relación con este punto trasciende nuestro debate sobre el subdesarrollo, la dependencia y la miseria (no solamente económica) de nuestros pueblos. En efecto, mi duda metodológica (y tal vez epistemológica), se extiende a los intentos por salir de otras formas de miseria de los pueblos así considerados "desarrollados" del mundo. Soy también de aquellos que tienen la angustiante pero al mismo tiempo expectante sensación de que vivimos una ola de cuestionamiento profundo respecto de las bases filosóficas, científicas y valorativas sobre las cuales ha descansado el "avance" de la humanidad.

Hablar de industrialización, sin poder ligarlo a este trasfondo de cambios profundos ayuda a dificultarme la tarea.

En parte como proyección de lo anterior confluye, por último, al estado de ánimo descrito, un cierto agotamiento con mi labor como intelectual y ente político-técnico, y la concomitante sensación de que las formas de trabajo y los métodos de comunicación que utilizamos -incluyendo el seminario que nos convoca- son, muy frecuentemente, más bien un divertimento académico que un ejercicio responsable y franco de pensar colectivamente y fraternalmente nuestras realidades.

Quisiera que todo lo anterior pudiera reflejarse en una aproximación diferente al tema que me toca abordar. Sin embargo, estoy lejos aún de dominar un método alternativo. Es por ello que probablemente mi intento por ser heterodoxo se limite a muy poco más que estos inconexos exabruptos iniciales. Un poco más desahogado por ellos, y esperando generar reacciones que nos lleven a debatir algunos de los temas paralelos que menciono, me aboco a mi presentación sobre la industrialización en Chile.

1.- INTRODUCCION

Con las limitaciones antes señaladas, es el objetivo de este trabajo abordar el tema de la industrialización en el caso chileno. No en cuanto tema académico sino por la relevancia que él tiene en el plano de la búsqueda de alternativas económicas capaces de responder eficientemente a los desafíos de la redemocratización chilena, cuando ésta se inicie. Nuestra preocupación es el futuro, en cuanto problema económico-político. El pasado nos interesa sólo en la medida que de él podemos obtener lecciones para evitar hacia adelante los errores del pasado. El presente nos interesa a su vez en cuanto constituye el punto de partida para el proceso de transformaciones económicas, sociales y políticas al cual, con estas reflexiones, queremos contribuir.

Ahora bien, dado que por una parte la experiencia reciente de Chile es, simultáneamente, de desindustrialización y de dictadura, nuestro planteamiento involucra una doble ruptura con la actual situación. Esta diferencia con la gran mayoría de los otros trabajos que aquí se presentan, involucra algunas diferencias de método con respecto de ellos. Necesariamente este trabajo conlleva un cierto grado de política y economía-ficción. Y aún cuando una breve discusión sobre la dinámica esperable de los hechos es incluida, en lo medular los planteamientos que se hacen suponen un escenario económico y político, al cual muchos de ellos quedan condicionados.

Más que un intento de hacer economía política de la industrialización de Chile de cara al futuro, enfoque hacia el cual el autor estima necesario avanzar, el presente trabajo aborda, con un enfoque de corte analítico, algunos de los temas centrales del debate, tal como hoy día están planteados para la discusión en la oposición democrática en Chile. Junto con señalar algunos de los puntos donde hay crecientes consensos, se destacan algunos de los puntos claves de disenso que aún subsisten. Se remarcan en particular ciertos elementos de ruptura con las concepciones que iluminaron las propuestas de transformación económica en el Chile del pasado,

El objetivo central del trabajo es ofrecer aportes, con una "agenda" más o menos estructurada, a la continuación del proceso de elaboración de propuestas sobre estas materias. Si bien el documento está estructurado íntegramente en torno a la problemática particular de Chile, muchos planteamientos pueden ser aplicables a otras realidades.

Por razones de tiempo, espacio y competencia se dejan definitivamente fuera un numeroso conjunto de aspectos que atañen al conjunto del problema del subdesarrollo, centrándose en aquellos más específicos del tema de la industrialización.

Luego de una breve y esquemática revisión de lo ocurrido con la industrialización chilena durante el periodo neoliberal en el capítulo 2, el trabajo se articula en los tres capítulos siguientes en torno a las tres preguntas tradicionales de la economía, planteadas en relación con el proceso industrializador: ¿para qué industrializar?, ¿qué industrializar? y ¿cómo industrializar?

Por engorroso, no se utiliza sino en contadas ocasiones el tradicional sistema de adjudicar a los diversos autores los méritos correspondientes por las ideas y argumentos que en el texto se utilizan. Resulta difícil para el autor, además, siquiera identificar la génesis de las ideas que se exponen. En todo caso, muchas de ellas están claramente inspiradas en los trabajos de dos destacados economistas industriales chilenos: Oscar Muñoz y Fernando Faynzylber.

2. CHILE: UN CASO DE DESINDUSTRIALIZACION PROGRAMADA

Una fundamental especificidad del caso chileno debe, en primer lugar, ser establecida: a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países de América Latina, en Chile la crisis de la industria no es, en lo esencial, ocasionada por los cambios y las crisis a nivel de la economía internacional, sino por la aplicación del esquema neoliberal, a partir de 1973.

Es cierto que el proceso chileno de industrialización había enfrentado serios tropiezos ya en la década de los 60. Pero mientras otros países que enfrentaron obstáculos similares se mantenían apegados a la idea de la industrialización -algunos introduciendo positivas correcciones en las estrategias y políticas industriales- Chile fue deliberadamente sacado del camino de la industrialización a través de la aplicación del experimento monetarista neoliberal.

Parece conveniente recordar, para sustentar esta afirmación, algunos de los principales ingredientes del esquema económico implantado en Chile, con un profundidad y velocidad muy por sobre las observables en experiencias similares en otros países.

Luego de un período inicial de pugnas entre los sectores de economistas que apoyaban al gobierno que emerge del golpe militar de 1973, logra imponer su línea de pensamiento un sector con origen en el mundo académico y ligado fuertemente a las tesis monetaristas neoliberales de la Universidad de Chicago. Este grupo, caracterizado adicionalmente por su alto grado de ideologización y mesianismo, rompe frontalmente con la línea de evolución gradual del pensamiento económico chileno, imponiendo una versión extrema de los postulados neoliberales, apoyados en la escasa posibilidad de oposición y crítica que el marco autoritario les garantiza.

A partir de un diagnóstico caústico del sistema económico y político preexistentes, sus supuestas insuficiencias y deficiencias, los economistas de la escuela de Chicago, los neo-conservadores de la vertiente gremialista y las Fuerzas Armadas se concertan -no sin conflictos- para echar las bases de un nuevo modelo de sociedad para Chile. Resulta así un híbrido peculiar de los

postulados de Friedman y von Hayek, los principios de la doctrina de la seguridad nacional y ciertos ingredientes extraídos del tradicionalismo católico.

En lo concreto, la sociedad chilena es forzada a aceptar un modelo permisivamente liberal en lo económico y extraordinariamente represivo en lo político.

Esta aparente paradoja es explicada, por los artífices económicos del modelo, recurriendo al argumento de que sólo un rápido crecimiento económico permitiría alcanzar aquellos niveles de vida mínimo suficientes para que los individuos puedan hacer uso "responsable" de su libertad política. Lograr un rápido crecimiento económico requería, a su vez, de un conjunto de transformaciones estructurales, que sólo se podían realizar -según sus propulsores- en el marco de transitorias restricciones a las libertades cívicas.

Entre otras transformaciones, se postulan como fundamentales las reversiones de las tendencias planificadoras, estatistas y proteccionistas, que los economistas neoliberales consideraban la raíz del (supuesto) estancamiento económico de Chile en las décadas precedentes. Así, casi como una sistemática negación de los rasgos fundamentales de la estrategia de desarrollo que en Chile había predominado, con diversas variantes, desde los años 30, se diseña e implementa un verdadero intento de revolución capitalista para Chile.

El modelo de Chicago se pone en práctica imponiendo, como primera medida, la aplicación de una política de "shock", que reduce violentamente el gasto fiscal y el crédito interno durante el año 1975, buscando lograr una drástica reducción de la alta inflación imperante. Este objetivo no se consigue, generándose en cambio, durante ese año, una caída de 16.6% del PGB y de 26.4% del producto industrial, con un incremento de la desocupación desde 9.2% a 16.4%. [1]

A esta política se sumaría en los años siguientes un conjunto de medidas que, globalmente, significaron una situación muy adversa para el sector industrial y para el proceso de inversión en general: un acelerado proceso de desgravación arancelaria que en menos de 4 años llevó los aranceles de un nivel promedio de 90% a uno levemente superior al 10%; una fuerte privatización de la economía que ocasionó un severo proceso de concentración de la propiedad y del ingreso; y un también rápido proceso de liberalización financiera, que terminó con el control del mercado de capitales y estimuló el desarrollo de las instituciones financieras privadas, desembocando ello en la generación de elevadas tasas de interés real, que en algunos años bordearon el 50% anual.

No es de extrañar, dado todo ello, que en el período 1974-1983 la industria chilena haya caído en un 25% en el nivel de producción, que se hayan cerrado más de 5000 establecimientos industriales y se hayan perdido cerca de 150.000 puestos de trabajo.

TABLA 1: INDICADORES SELECCIONADOS DE LA ECONOMIA CHILENA

	Indice de PGB (Base 1970)	Tasa de Variación del PGB	Indice de PGB (2) industrial (Base 1970)	Tasa de Variación PGB industrial	Participación del PGBT en PGB	Tasa de inversión (2)	Tasa de desocupación (3)
1960	63,9	0	59,6	0	23,0	20,7	0
1965	86,6	0,8	79,9	4,4	24,8	19,9	0
1969	98,0	3,7	98,0	2,7	24,7	19,6	0
1970	100,0	2,0	100,0	2,0	24,7	20,4	5,7
1971	109,0	9,0	113,6	13,5	25,7	18,3	3,8
1972	107,6	-1,2	116,1	2,2	26,6	14,8	3,1
1973	101,7	- 5,5	107,1	- 7,7	26,0	14,7	4,8
1974	107,9	6,1	111,0	3,6	25,4	17,4	9,2
1975	90,0	-16,6	81,7	-26,3	22,4	15,4	18,8
1976	93,7	4,2	83,9	2,6	22,1	12,7	19,3
1977	101,7	8,5	89,5	6,7	21,7	13,3	17,5
1978	108,0	6,2	95,2	6,4	21,7	14,5	17,7
1979	116,4	7,8	102,3	7,1	21,6	15,6	18,0
1980	123,1	5,8	104,4	2,5	21,0	17,6	16,1
1981	128,3	4,2	102,8	- 1,5	19,8	19,5	16,0
1982	110,2	-14,1	81,2	-21,0	18,2	15,0	28,2
1983	109,5	- 0,7	83,7	3,1	18,9	12,9	22,0
1984	116,4	6,3	92,0	9,8	19,5	13,2	18,4
1985	119,2	2,4	93,1	1,2	19,3	14,8	16,4

(1) FUENTE: Cuentas Nacionales ODEPLAN (1960-1973, 1982-1983), Meller y otros (1984) (Años 1974-1981).

(2) FUENTE: Cuentas Nacionales ODEPLAN

(3) FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Incluye Programa de Empleo Mínimo (PEM), no incluye Programa de empleo para jefes de hogar (POJH)

Como una manera de formarse una imagen gruesa de lo que esto significó para la economía nacional cabe señalar que, de haberse mantenido la ya debilitada tasa de crecimiento de la década del 60, durante el período 1973-1984, la producción industrial habría sido en este último año un 77% superior a lo que efectivamente fue.

Con el agravante de que sectores industriales claves, como el metal-mecánico y el químico, resultaban los más afectados: ambos sectores estaban en 1983, más de un 30% por debajo del nivel de producción de 1973, habiéndose reducido la ocupación en esos sectores en cerca de 50% entre los mismos años. Adicionalmente, sectores industriales que tenían un desarrollo inducido incipiente, como el automotriz y el electrónico de consumo fueron literalmente desmantelados.

Con este desempeño la industria chilena pierde participación en el producto total del país: de representar un 25.4% en 1974, cae a 18.9% en 1983. Igualmente, la industria chilena pierde presencia en el concierto latinoamericano: mientras en 1970 Chile generaba el 5% del producto industrial de América Latina, en 1984 sólo daba cuenta del 2.9% de dicho producto. [2]

En la Tabla 1 queda en evidencia además otra de las serias falencias del período: la baja tasa de inversión. No obstante el elevado nivel de ingreso de capitales externos, que determina que Chile tenga actualmente una de los más altas tasas de endeudamiento per cápita del mundo, los niveles de inversión en capital fijo son en promedio, en el período, del orden de un 25% más bajos que los prevalecientes en la década de los 60. Este sólo hecho hace esperar altas dificultades para un incremento de la producción industrial en los próximos años, siendo ello particularmente serio en el sector productor de bienes de capital. A esto se debe sumar un fuerte debilitamiento en la formación de capital humano, producto de la migración de personal calificado; la pérdida de estas calificaciones por falta de práctica y la interrupción de los procesos formales de capacitación de obreros y técnicos industriales.

Finalmente, es necesario agregar que el experimento monetarista, junto con dañar seriamente la actividad industrial, eliminó la investigación y el debate sobre el destino de la industria en Chile. A la par de la desinversión física y en capital humano se registra una desinversión en conocimiento actualizado sobre, los diversos elementos involucrados en los procesos industriales, a nivel de planificación y operación.

Aún cuando explícitamente nunca se exteriorizó una intención desindustrializante, era evidente para cualquier observador que la implantación de una política económica tan ortodoxamente *laissez-fairiana* necesariamente conlle-

vaba un fuerte deterioro de la importancia del sector industrial. Como contrapartida casi inevitable, producía una reespecialización primaria exportadora, basada en los sectores con ventajas comparativas naturales.

Tomando en cuenta estos antecedentes no es aventurado plantear que, en buena medida, la desindustrialización de Chile es el resultado de una acción conciente y deliberada. Los economistas neoliberales, a partir de su severa crítica del esquema sustitutivo de importaciones y del esquema económico global seguido en Chile desde la gran crisis de los 30, plantean una nueva opción que, a juicio de sus impulsores, eliminaría las ineficiencias que ese esquema conllevaba y que obstaculizaban el proceso de desarrollo económico. En la realidad, muchas de las ineficiencias se eliminaron, pero a costas de eliminar también una parte considerable de la industria chilena. [3]

La nueva opción de especialización productiva y regulación económica implantada por los economistas neoliberales logra, sin embargo, algunos resultados favorables en su primera fase que, aún cuando son sólo parcialmente asignables a las políticas económicas del período, permite a estos economistas cimentar grandes expectativas en el desempeño de largo plazo del nuevo modelo. Entre 1974 y 1980 se produce un 'boom' en el rubro de las exportaciones de productos primarios, especialmente fructícolas, silvícolas y pesqueros, el valor de las cuales crece a tasas promedias de 20% real anual. Este desarrollo se ve favorecido por la maduración de proyectos de inversión y diversas acciones emprendidas con anterioridad a la aplicación de las políticas neoliberales, así como por el muy favorable entorno internacional.

Este resurgimiento del modelo primario exportador, no obstante su buen desempeño en términos del crecimiento de las exportaciones -especialmente las no-tradicionales- no es, sin embargo, capaz de compensar los efectos negativos de la desindustrialización, especialmente en términos de empleo. Mientras en los seis años señalados la industria manufacturera pierde más de 150.000 puestos de trabajo, el crecimiento de los sectores exportadores logra generar solamente 50.000 empleos directos. Con el agravante de que, como es conocido, el impacto multiplicador de las nuevas producciones y empleos en el sector primario es considerablemente más bajo que aquel que caracteriza a las actividades industriales [4]. Ello explica que, durante toda esta primera fase del experimento neoliberal, la tasa de desempleo se haya mantenido en torno al 18%, cifra que triplica el desempleo promedio de la década de los 60, período consignado por los economistas neoliberales como de estancamiento económico.

Ahora bien, cuando la economía mundial entra en crisis a principios de la década de los 80 y se revierten las favorables condiciones financieras y comerciales, la economía chilena y el nuevo modelo primario exportador sufren un

violento colapso. El producto nacional cae en 14% en 1982 y el desempleo supera el 30% de la fuerza laboral. Las exportaciones caen en más de un 20% en términos reales y en 1985, luego de varios años de sostenidos incrementos en el quantum físico exportado, el valor de las exportaciones se mantiene por debajo del alcanzado en el año 1980, incluso en términos nominales.

Si bien en una primera fase la industria acompaña la caída general de la economía, en esta nueva crisis (en 1982 el producto industrial cae en 21,6%), a partir de 1984 el sector industrial empieza a verse favorecido por los cambios introducidos en el esquema económico neoliberal, particularmente por la fuerte alza en la tasa de cambio. Contribuye a ello también el reestablecimiento de una política comercial más flexible, que permite, entre otras cosas, la fijación de sobretasas arancelarias fundamentadas en prácticas de *dumping* y otras prácticas comerciales "desleales".

En general, se observa a partir de 1982 un manejo más pragmático y realista de la política económica, lo que crea condiciones favorables para una recuperación del sector industrial, que en el periodo 1983-1985 logra un crecimiento total de 14%, superior al 8% del conjunto de la economía.

No hay, sin embargo, que llamarse a engaños. Por muchas que sean las modificaciones que se introduzcan al modelo neoliberal, lo más que éste podrá lograr es recorrer lo que se podría denominar la etapa fácil de la reindustrialización chilena. Pero lograr una nueva industrialización, y con ello un nuevo desarrollo, requiere de una aproximación radicalmente distinta de la que caracteriza al pensamiento neoliberal, por pragmático y modificado que esté. La reindustrialización de Chile requiere de una estrategia industrial, así como pensar en términos de planificación estratégica y de planificación industrial. Requiere de pensar en términos de un proyecto nacional de desarrollo, tarea que el actual régimen no puede asumir, por las circunstancias políticas en que se desenvuelve y por la ideología económica de que es centralmente tributario.

Pensar en el inicio de una nueva industrialización en Chile, significa pensar, en definitiva, en la base material del necesario proceso de redemocratización de la sociedad chilena. A ello están dedicados los siguientes acápite de este trabajo.

Antes de entrar en ello es necesaria, sin embargo, una reflexión final sobre el período neoliberal-autoritario, su balance y las lecciones que nos entregue para el proceso de reflexión y posterior contribución al diseño colectivo de una nueva economía para el Chile democrático.

Sin duda, el balance del experimento reciente es desastroso desde muchos puntos de vista. No sólo el sistema político que lo cobijó ha significado un drama de muerte, tortura, exilio, persecución y falta de libertades de todo tipo para una parte importante de la población. También el sistema económico

ha traído sufrimientos a muchos chilenos, por la cesantía, la incertidumbre, la caída de los ingresos, las pérdidas patrimoniales, etc.

Aún a un costo intolerable lo hecho ha producido, sin embargo, beneficios en algunos ámbitos y ha introducido cambios positivos que no deben ser ignorados. Dado que no es posible revertir la historia, al menos es fundamental no desestimar aquello que con costo tan alto y cruel ha sido obtenido. La historia de Chile y de otros países nos muestra que no es posible echar las bases de una sociedad que se desarrolle y consolide como tal sino existe un mínimo de continuidad entre los proyectos políticos y económicos que se suceden. En Chile, el péndulo político debe moverse, en las actuales circunstancias, definitivamente al otro extremo, al respeto irrestricto de los derechos humanos y a la consecución de niveles mínimos de incorporación de los sectores hoy excluidos. Sería sin embargo un grave error que la figura del péndulo predominara también en lo económico.

Si bien es cierto que hay ámbitos en los cuales los cambios tienen que ser radicales -como imperativo de consistencia con los principios que deben orientar la nueva economía- en otros ámbitos es importante rescatar y perfeccionar lo hecho por el modelo neoliberal. Por lo demás, muchas de las transformaciones realizadas en este periodo eran consideradas necesarias por muchos economistas ya a fines de la década de los 60, como queda en evidencia al hacer la lectura de la Estrategia de Desarrollo Industrial de CORFO de aquellos años.

Es necesario, entre otras cosas, continuar con el proceso de desburocratización y descentralización de decisiones en el sector público, eliminando los impedimentos que a esos procesos impone el carácter autoritario y unipersonal del actual régimen. El apoyo a la generación de sectores empresariales pujantes en el ámbito exportador debe continuar y ser perfeccionado. La difícil situación con la que ha sido enfrentada la industria ha producido una dolorosa pero necesaria selección de empresas, induciendo, en algunas de las sobrevivientes, dinámicas de crecimiento e innovación que deben ser alentadas. Sería ciertamente un error revertir esas tendencias, por ejemplo por la vía de retroceder hacia elevadas protecciones arancelarias.

Incluso, debemos contemplar que, algunos de los elementos valóricos del actual esquema deben ser adecuadamente conciliados con los valores centrales del esquema alternativo. Por ejemplo, la búsqueda de soluciones más individuales y autónomas a los problemas económicos, como alternativa al esquema de excesiva dependencia frente al Estado que predominaba en el Chile pre-1973. Algunos otros elementos de continuidad con respecto del actual esquema económico, así como muchos otros de ruptura, son propuestos implícitamente en las páginas siguientes, en que se establecen planteamientos de fondo y forma para una nueva industrialización en Chile.

3. HACIA UNA NUEVA INDUSTRIALIZACION: ¿PARA QUE?

3.1. El argumento general en favor de la industrialización

No obstante el creciente consenso respecto del rol central que la industrialización está llamada a jugar en una estrategia de desarrollo para la redemocratización chilena, es altamente inconveniente darle un trámite y despacho rápido a esta crucial pregunta. Entre otras cosas porque, precisamente, una de las lecciones obtenidas del proceso de industrialización chilena en el pasado es que, una respuesta poco fundamentada a esta pregunta puede generar serios problemas en la contingente relación entre la industrialización y el proceso global de desarrollo económico.

Una respuesta adecuada al Para Qué industrializar requiere de análisis diferenciados pero interrelacionados a lo menos en cuatro niveles:

- La relación industrialización-crecimiento económico (autosostenido y de largo plazo).
- La relación industrialización-desarrollo económico (con satisfacción de necesidades básicas, eliminación del desempleo y el logro de crecientes niveles de equidad distributiva).
- La relación industrialización-democratización de la sociedad.
- La relación industrialización-bienestar integral (calidad de vida).

Sin ánimo de ser exhaustivos y sólo en la línea de dar paso posteriormente a una argumentación en favor de la industrialización para Chile, se analizan a continuación algunos de los principales aspectos por tener en cuenta en cada uno de estos cuatro niveles.

a) Industrialización y Crecimiento

En este nivel no existe mayor campo para el debate: la evidencia empírica de numerosos casos, así como muchos argumentos deducibles de las teorías económicas, apuntan a la conclusión de que la industrialización juega un rol central en el proceso de crecimiento económico. Particularmente, si por industrialización se entiende no sólo el desarrollo del sector industrial manufacturero sino la generalización de una lógica tendiente a incrementar el trabajo humano, la creatividad y la tecnología incorporada a los bienes que una determinada economía produce.

La importancia de lo industrial está asociada, en primer lugar, a la posición central que en esta actividad tienen el trabajo humano y los procesos de incremento de la productividad de éste. Esto en contraste con otras actividades donde, por ejemplo, el factor preferente de generación de riqueza son los recursos naturales; y donde, por tanto, el proceso de acumulación está acotado por la existencia y la calidad de estos recursos. En la medida en que en los procesos industriales la capacitación de la mano de obra y la introducción de nuevas tecnologías pareciera no presentar límites, se obtendrá el ámbito privilegiado para la consecución simultánea de mayores niveles de productividad, producción y empleo.

En la misma línea, el sector industrial ha sido históricamente el sector portador y difusor del desarrollo tecnológico por excelencia. Si bien es cierto que en los últimos tiempos el sector servicios ha emergido como una fuerte competencia en este ámbito, para países subdesarrollados como Chile todavía la obtención de niveles tecnológicos superiores está vinculada al incremento en el grado de industrialización de la economía.

Es sabido, además, que una cuota considerable del dinamismo de los servicios en las naciones centrales ha sido inducida por las transformaciones y requerimientos de la actividad industrial.

Un tercer factor que confluye a explicar la importancia de la actividad industrial en el dinamismo de las economías es el alto grado de interdependencia de ella con el resto de los sectores económicos. Ya sea por eslabonamientos directos o indirectos o la generación de determinaciones externas positivas, la producción industrial presenta una capacidad de amplificación de su dinamismo muy superior al exhibido por otros sectores productivos, particularmente los primarios extractivos. A manera de ejemplo, mientras un nuevo empleo en la minería chilena induce otro empleo en el resto de la economía, en la industria alimentaria el efecto inducido puede ser hasta cinco veces mayor.

La industrialización es clave, por último, porque por la centralidad que ocupa en el sistema de interrelaciones productivas, su desarrollo es condición

“sine qua non” para alcanzar el objetivo de incrementar el nivel de autosostenibilidad y disminuir el grado de dependencia de la economía nacional. En un contexto internacional altamente volátil e impredecible, con los términos de intercambio de los productos primarios debilitándose sistemáticamente respecto de los manufacturados, incrementar la producción de estos últimos es clave en esta línea.

Los argumentos anteriores están en la base de la explicación de porqué todas las experiencias de crecimiento más reciente consideradas exitosas son experiencias de industrialización. Ello es válido, tanto para las experiencias más lejanas del sudeste asiático como para aquellas más cercanas de Brasil y México.

b) Industrialización y Desarrollo

Si bien empíricamente se observa la relación consignada entre industrialización y crecimiento, esta correlación no se observa con la misma regularidad entre industrialización y desarrollo. En esta segunda dimensión, se diferencian fuertemente, por ejemplo, las experiencias asiáticas y latinoamericanas: mientras en las primeras la correlación positiva se extiende al desarrollo, en las segundas ello no es así. Muy por el contrario, la industrialización en estos países, que sí ha sido dinámica, pareciera haber consolidado más que interrumpido el patrón histórico de desigualdad y marginalidad de vastos sectores de la población. En el caso de Brasil, después de 20 años de “milagro económico”, y no obstante que la industria nacional ha alcanzado patrones internacionales en varios rubros, cerca de un 50% de la población sigue viviendo al margen del proceso, experimentando miserables niveles de consumo y altas tasas de desempleo y marginalidad.

Esta constatación empírica es de crucial importancia para la respuesta a la pregunta ¿para qué industrializar?. Si de lo que se trata es simplemente de crecer, el camino parece no ser tan complejo (asumiendo que las estrategias, las políticas y las condiciones ambientales son las adecuadas, lo que no es simple). Pero si además de crecer es necesario atender los objetivos de satisfacción de necesidades básicas, de generación de empleos dignos y bien remunerados para toda la población, de aumento en los niveles de equidad, etc. la estrategia por definir plantea algunas complejidades adicionales.

Dos tipos de elementos entran en juego aquí. Por una parte los elementos relativos a las estrategias y políticas económicas. Por otro, los factores de índole socio-político.

En relación con los primeros, numerosas experiencias, incluida la de Chile durante la industrialización sustitutiva de importaciones, ilustran la crucial

importancia de conciliar explícitamente la estrategia de industrialización con la estrategia global de desarrollo y con los objetivos trascendentes de ésta. No cualquier industrialización garantiza la consecución de dichos objetivos, dependiendo ello centralmente de las opciones instrumentales, tecnológicas y sectoriales que se adopten.

Las experiencias de diversos países de industrialización reciente muestran, en todo caso, en contra de la visión fatalista respecto de la opción industrializadora, que la conciliación industrialización-desarrollo es posible.

Sería iluso pensar, sin embargo, que el lograr esta conciliación es sólo una cuestión técnico-económica. Muy por el contrario, lo central en la consecución de este objetivo se relaciona con factores de indole socio-político. Pareciera ser en verdad que el determinante fundamental de la correlación industrialización-desarrollo es el tipo de alianzas políticas y concertaciones sociales sobre las cuales se asienta un proyecto industrializador. Más allá de las declaraciones y discursos iniciales de los actores involucrados, es claro que un proyecto industrializador en el cual los actores centrales son las clases empresariales nacionales, el Estado y las empresas transnacionales -en el contexto de una economía capitalista- difícilmente podrá conducir a un genuino proceso de desarrollo económico, en los términos antes planteados.

La participación activa de la clase obrera industrial en el proyecto industrializador puede no alterar significativamente el cuadro, dependiendo ello obviamente de las opciones ideológicas hegemónicas en el movimiento obrero. Por una parte, las tendencias tecnológicas determinan que la importancia cuantitativa de la industrialización en la generación de empleo -incluso si las políticas económicas tienden a aminorar este efecto- sea cada vez menos, lo cual determina que la participación de la clase obrera industrial sobre el conjunto de los sectores populares sea a su vez decreciente. Por otra parte, como contrapartida de lo anterior, en la medida que la calidad de los empleos industriales y los salarios de estos suben, se produce un distanciamiento entre estos sectores sociales y las grandes mayorías empobrecidas. Obviamente, los elementos ideológicos pueden alterar esta situación, pero no parece realista cifrar sólo en ello la expectativa de garantizar la correlación industrialización-desarrollo.

No es este un problema de fácil solución, pero al menos una línea de acción parece clave: lograr que el conjunto de los sectores populares participen del proyecto de industrialización aún cuando no estén directamente vinculados a él. Sin participación popular en la esfera de lo económico, incluida la conducción del proceso industrializador, la posibilidad de lograr esta conciliación queda supeditada a la visión política y al compromiso nacional de largo plazo de las élites dominantes, atributos no frecuentes en estos grupos en estas latitudes.

c) Industrialización y proceso democratizador

Diversos analistas coinciden en destacar que, más allá de su importancia económica, la industrialización juega un papel destacado en los procesos de democratización de las sociedades, en un sentido integral. Ello está vinculado a la centralidad del trabajo en los procesos industriales en dos dimensiones paralelas: la dimensión de incorporación social a nivel individual y la dimensión de participación de los trabajadores industriales como clase social.

En el primer plano es claro que la actividad industrial, más que otras, especialmente aquellas ubicadas en el sector primario de la economía, da lugar a incrementos en el nivel de calificación técnica, el nivel cultural general y el nivel de ingreso, así como a un mayor contacto con los hechos económicos, sociales y políticos del país. Todo ello facilita la incorporación y la movilidad social, siendo más frecuente observar "ascensos" sociales intrageneracionales e intergeneracionales desde el ámbito popular industrial que desde el resto del mundo popular.

Obviamente es éste un planteamiento en términos relativos; la importancia absoluta del fenómeno está determinada por el contexto socio-político y económico en que se desenvuelve la industrialización.

En el plano de la democratización como proceso de incorporación de clases, el efecto de la industrialización es aún más claro, como lo ilustra la participación de los obreros industriales organizados, en las diversas conquistas que los sectores populares han obtenido a nivel mundial en los últimos doscientos años.

Estas dos características no-económicas de la industrialización también confluyen a reforzar la importancia que ésta debe jugar en el desarrollo de países como Chile, que enfrentan como su principal desafío la redemocratización en un sentido integral, no puramente político.

Por la argumentación dada en el punto anterior, sin embargo, no debe exagerarse el poder democratizador intrínseco de la industrialización. Así como sería un error sobredimensionar el rol "desarrollista" de la industrialización, lo sería también el asignar excesiva importancia al efecto democratizador automático de ésta. Por el contrario, uno de los aspectos claves considerar en el diseño de los contenidos de la estrategia de industrialización, debiera ser, precisamente, la intención de elevar óptimamente el poder democratizador de ella. Elementos relativos al tamaño de las unidades productivas así como a las formas organizativas de éstas, adquieren por esta vía una gran importancia.

d) Industrialización y bienestar integral

Uno de los errores más frecuentes y graves que es posible observar en los procesos de diseño de futuro, en cualquier tipo de organizaciones, es la confusión entre objetivos y medios, lo cual conduce fácilmente a la fetichización de estos últimos y al olvido de los primeros. La conducción de la economía chilena en los últimos años presenta múltiples y extremos ejemplos de ello. Hacer del control de la inflación, el equilibrio fiscal o el crecimiento de las exportaciones los objetivos económicos centrales, inevitablemente conlleva una transformación de medios en fines. También se incurre en este error, sin embargo, al asignarle al crecimiento económico y a la industrialización el carácter de objetivo trascendente.

Pero es éste un argumento que puede extenderse aún más. En efecto, aún la industrialización con desarrollo y con democratización debe ser debidamente ubicada en el amplio espectro que va desde los meros instrumentos de política hasta los objetivos trascendentes del acontecer social e individual. La observación del bienestar integral de los habitantes de las naciones que han alcanzado elevados niveles de vida -los países altamente industrializados- muestra que las fuentes de la miseria y la infelicidad humana no desaparecen automáticamente con la afluencia material y la convivencia democrática. Aún más, pareciera ser que el alcanzar elevados niveles de consumo e incluso de estabilidad da paso a la aparición de nuevos problemas, que se reflejan entre otras cosas en los elevados niveles de alcoholismo, drogadicción, delincuencia, desequilibrio emocional, suicidio y en general de insatisfacción existencial en las poblaciones de estos países. Y no es accidental que desde los círculos más avanzados de esas naciones surjan opciones de desarrollo que ponen en el centro de la preocupación la calidad de vida integral de los individuos (literatura del "otro desarrollo").

Puede parecer desproporcionado relevar esta dimensión del problema cuando lo que se discute son las opciones económicas para países donde contingentes significativos de la población aún se debaten en la extrema pobreza. Es necesario tener presente al respecto el peligro de pensar el futuro, en una perspectiva de largo plazo, como una acumulación de cortos intervalos, en los cuales se van abordando sucesivamente los diversos problemas, ordenados desde los más hasta los menos urgentes. Este enfoque es claramente más simple de manejar en términos de políticas pero conlleva el enorme riesgo de emprender y recorrer caminos que no son susceptibles de ser modificados a posteriori, para incluir dimensiones inicialmente no priorizadas.

En este sentido, aún cuando el rango inicial para la incorporación efectiva de estas dimensiones trascendentes sea reducido, es fundamental tenerlas

explícitamente presentes en el proceso de diseño de una nueva estrategia de desarrollo para Chile.

3.2. Industrialización y redemocratización en el Chile postdictadura

Es a la luz de las relaciones anteriores, aplicadas a una realidad sociopolítica y económica esperada o supuesta, que debe fundamentarse la opción industrializadora en un caso específico como el de Chile. A ello se dedican las siguientes páginas de este trabajo.

Las experiencias de redemocratización reciente, experimentadas en una variedad de países latinoamericanos, muestra con claridad la complejidad de estos procesos y la dependencia que ellos observan respecto de la capacidad de la economía para responder a los múltiples desafíos que se enfrentan. Más serios son estos cuando se produce la siguiente ecuación: cuanto mayor sea la comprensión del consumo y la marginalización de la población durante el período autoritario, mayor será el deterioro de la base productiva, mayor el nivel de estrangulamiento externo de la economía y más conflictiva la arena política. Todo lo cual es parte del panorama que enfrentará la redemocratización en el caso de Chile.

Con un endeudamiento externo per-cápita de los mayores del mundo, con un 30% de la población en condiciones de pobreza extrema, con un 20% de desempleo y con una base productiva dañada seriamente, el cuadro económico visualizable para la redemocratización chilena es de extrema estrechez.

La compresión del consumo y de los salarios hace esperable una fuerte explosión de demandas sobre la nueva economía, y sobre el sistema político en su conjunto. Aún cuando se asuma con la máxima seriedad el fundamental proceso de morigerar esta explosión de demandas, el realismo político exige no cifrar expectativas exageradas en esta acción. No sólo influye en ello la extensión en el tiempo de las privaciones a que ha sido sometida una parte importante de la población, sino también las expectativas que ha generado la exposición prolongada de todos los sectores, incluyendo los marginados, por patrones de consumo propios de países desarrollados.

Si a ello se agrega la difícilmente evitable prolongación de esta exposición, como resultado de la revolución de las comunicaciones -que hace cada vez más difícil pensar en alternativas de desarrollo de corte autárquico- queda claro que la disposición a aceptar renuncias incluso transitorias al consumo no será muy alta, por imprescindible que socialmente parezca.

Por otra parte, es altamente probable que el fin del régimen autoritario se materialice en la forma de una negociación incluyente de un espectro amplio de sectores políticos y sociales, lo cual a su vez limitará la posibilidad de recu-

rrir a la vía redistributiva como mecanismo central para atender las legítimas demandas de los sectores más postergados. Cabría agregar, en otro plano, que de materializarse una salida negociada, el compromiso de estos últimos sectores para con la emergente democracia será inferior al que, por ejemplo, es observable en los procesos de carácter revolucionario.

Son este conjunto de factores los que, independientemente de consideraciones valóricas e ideológicas, confluyen en la necesidad de asignarle una crucial importancia a la ampliación rápida y estable de la disponibilidad agregada de bienes de la economía. La eficiencia en la asignación de recursos y el crecimiento autosostenido de la base productiva surgen así como imperativos de la consolidación democrática (en el escenario supuesto).

Por lo señalado en el acápite anterior, ello plantea la ineludible necesidad de la industrialización como pivote fundamental de la nueva economía. Cabe recordar a estas alturas de la argumentación, sin embargo, la amenaza de la industrialización sin desarrollo. Se debe insistir, en primer y fundamental lugar, en que si la salida negociada no incluye una dosis considerable de protagonismo popular, la opción antes fundamentada puede perfectamente servir para resolver los conflictos más apremiantes del período de la redemocratización y luego derivar hacia un proceso de crecimiento con exclusión y sin profundización democrática.

Igualmente importantes para garantizar la correlación industrialización-desarrollo-democratización son: la conquista para la centralidad del trabajo (y la subordinación del capital a éste) de un lugar de privilegio en la estrategia global de desarrollo. La importancia asignada en dicha estrategia a la búsqueda de formas organizativas que resulten en una contribución efectiva para: -la democratización de las decisiones-; -la socialización del producto-; la igualación de las oportunidades de acceso al capital. Igualmente, no puede abandonarse, por urgentes que sean los requerimientos del corto plazo, los objetivos trascendentes de la estrategia en términos de la calidad de vida integral, constituyendo en particular el problema de la alienación en el trabajo un aspecto que debe ser debidamente considerado. El gran desafío en este ámbito es el logro de una combinación dialéctica de las componentes modernizantes, que necesariamente el proyecto industrializador porta, y de las componentes más "bucólicas" que caracterizan la opción por el "otro desarrollo".

Esto es, por una parte, una necesidad de consistencia para con los objetivos trascendentes de la estrategia. Pero, por otra, es también un imperativo generado por las limitaciones que la industrialización presenta para atender simultáneamente y eficientemente la vastedad de demandas que la economía democrática enfrentará.

En primer lugar, es fundamental tener claro que el aporte de la industrialización a la generación de empleo será definitivamente insuficiente para la erradicación en un período razonable de tiempo de este flagelo. En un escenario optimista, el sector industrial manufacturero podría generar 50.000 empleos por año en forma sostenida, lo que equivale a cerca del 10% de la masa actual de desempleados y se aproxima al crecimiento anual de la fuerza de trabajo. Y la industrialización entendida como extensión de la lógica industrial a otros sectores de la actividad productiva, por ejemplo la agricultura, probablemente inducirá más bien un cambio cualitativo y no cuantitativo en lo que a empleo se refiere. Aún más, esta dimensión de la industrialización deberá ser controlada para evitar un agudizamiento del problema del desempleo rural y de la migración campo-ciudad.

En segundo lugar, por exitosa que sea la industrialización en la consecución de su objetivo central de ampliar la base productiva, difícilmente bastará para atender adecuadamente los requerimientos de ampliación del consumo nacional. Máxime porque la necesidad de la acumulación implicará destinar una fracción considerable de la producción industrial a estos fines.

Así, la necesidad de generar empleos y contribuir a la producción de bienes fuera de la órbita industrial, hace inevitable imaginar formas complementarias de producción. La autosatisfacción de necesidades básicas, incluyendo muy especialmente el ámbito alimentario y la vivienda, aparecen por esta vía como mecanismos de respuesta tanto a las demandas del corto plazo como a la búsqueda de nuevas formas de organización productiva. La existencia de varios centenares de miles de personas que han recurrido a estas vías, como forma de paliar la grave situación económica de la última década ofrece, además, una promisoría base inicial para avanzar en esta senda alternativa de crecimiento y desarrollo.

La factibilidad de una conciliación dialéctica, y no necesariamente ecléctica, de las opciones modernizante y por el "otro desarrollo", se ve favorecida por tendencias observables en otras experiencias relativamente exitosas. A manera de ejemplo, el rol de las pequeñas empresas, así como la viabilidad de integrar en procesos productivos unidades de distinto nivel tecnológico, que se observa en países tales como Italia y Japón, permite alentar un relativo optimismo en esta línea.

En términos esquemáticos, pareciera posible, basado en transformaciones tecnológicas a nivel de la producción, la administración y las comunicaciones pensar en una suerte de "heterogeneidad estructural programada", en la cual los polos tradicionalmente considerados intrínsecamente excluyentes y antagónicos, puedan incorporarse en un círculo virtuoso de acumulación y distribución.

No escapa al autor de estas líneas las enormes dificultades y complejas condicionantes de tipo económico, sociopolítico e ideológico involucradas en esta proposición. Plantearla, corriendo el riesgo de aparecer voluntarista, responde a la convicción de que la magnitud de los desafíos de la restauración y consolidación democrática exige avanzar propuestas imaginativas y audaces sobre las cuales continuar con la elaboración y el debate al interior de la oposición democrática en Chile.

Una calificación final es necesaria. Las proposiciones que se incluyen en este documento tienen más bien el carácter de “conciliación” que de “opción personal”. E intentan, por tanto, ser realistas en la valoración de lo que son las realidades objetivas y subjetivas de los distintos actores sociales y políticos involucrados en un proceso de redemocratización. Si de opciones personales se tratara, el autor no vacilaría en hacer una defensa irrestricta de una concepción del desarrollo y de la vida social e individual radicalmente rupturista respecto de lo que hoy es considerado “desarrollo”, tanto en el mundo capitalista como en el mundo socialista. Sin autocensurarse en su legítimo derecho de hacerlo en el marco del debate ideológico y filosófico, e incluso epistemológico, el autor estima que lo central en este momento es supeditar ese plano del debate a la tarea más central de encontrar propuestas de consenso, viables, creíbles y deseables para un amplio espectro de actores nacionales.

4. QUE INDUSTRIALIZAR: HACIA UNA NUEVA OPCION DE ESPECIALIZACION PRODUCTIVA

4.1. *Los criterios requeridos para el diseño de una opción industrializadora.*

Los argumentos esgrimidos en el capítulo anterior apuntan a dar fuerza a la tesis de que la industrialización debe constituirse en un pivote fundamental de la estrategia de desarrollo para la redemocratización. La aceptación de esta tesis no es, sin embargo, sino un primer paso hacia la definición de una estrategia de industrialización. Definida ésta como el proceso de incorporación creciente de trabajo, inteligencia, creatividad y conocimiento científico y tecnológico a las distintas actividades productivas, aparece sin duda como una opción atractiva pero absolutamente insuficiente al momento de diseñar estrategias y definir políticas. Es necesario, por tanto, agregar a esta opción genérica un conjunto de criterios a partir de los cuales hacer operable dicha opción en propuestas específicas de acción.

a) El requerimiento de selectividad

Un criterio o principio económico que ha ganado creciente apoyo en diversos sectores de opinión, es el de la selectividad. Aceptar este criterio significa romper, en ese aspecto al menos, con el esquema que predominó en América Latina durante el período de la industrialización sustitutiva de importaciones, que abogaba por una estructura industrial "equilibrada", en la cual los países apuntaban a tener una base industrial más o menos "completa". Un conjunto de factores, que ya estaban presentes en los análisis y propuestas antes del advenimiento del período neoliberal, nos advierten acerca de la inconveniencia de continuar ese patrón y el atractivo de la alternativa selectiva.

En primer lugar, una de las lecciones del período sustitutivo de importaciones es que avanzar en la consecución de una base industrial "completa" involucraba elevados niveles de protección, especialmente en países con peque-

ños tamaños de mercado y con dificultades, por tanto, para aprovechar economías de escala. La elevada y generalizada protección generaba a su vez un alto nivel de ineficiencia, una tendencia a la oligopolización de los mercados y una baja competitividad internacional, que a su vez presionaba por la manutención de una protección alta.

Las dificultades para elevar la eficiencia que esa opción conlleva, en una situación interna de severas urgencias y en un contexto internacional cada vez más transparente en lo que a patrones de consumo se refiere, plantea la conveniencia de buscar un mayor nivel de integración a la economía internacional, y la necesidad de asignar una mayor importancia que en el pasado a la búsqueda de competitividad internacional. Ello exige una actitud selectiva.

En segundo lugar, el periodo neoliberal legará una estructura productiva muy desequilibrada en términos sectoriales. Y si bien es condición para generar una nueva opción de especialización atacar centralmente algunos de los desequilibrios -abandonando el esquema primario exportador- sería altamente ineficiente y costoso desandar todo el camino de la desindustrialización, que, como se argumentó anteriormente, significó eliminar producciones ineficientes y difícilmente justificables (por ej. la industria automotriz).

En tercer lugar, necesario es admitir que uno de los principios que fue descuidado e ideologizado en el pasado es aquel muy básico y universal referido a las ventajas de la concentración del esfuerzo y de la especialización productiva. Es muy importante insistir a este respecto en la necesidad de diferenciar entre una especialización productiva guiada por las ventajas comparativas naturales -e inducida por la división internacional del trabajo que imponen las naciones capitalistas centrales- y una especialización productiva soberanamente decidida a nivel nacional.

La necesidad de ser selectivos se hace aún más clara si el proyecto industrializador incluye dentro de sus objetivos, no sólo ser competitivo en algunas áreas, sino, adicionalmente, alcanzar la punta tecnológica en un horizonte de largo plazo y en un conjunto aún más reducido de áreas. Y pareciera ser que, dadas las tendencias de la economía mundial, particularmente la velocidad y la impredecibilidad del cambio, es éste un objetivo que debiera ser seriamente considerado. Quedarse sólo a nivel del manejo de las tecnologías maduras puede significar prolongar en el tiempo la situación de dependencia tecnológica, económica y, en última instancia, política.

Por otra parte, buscar la independencia económica por la vía de la autarquía aparece cada día más, por las mismas tendencias señaladas, como una alternativa no-viable ni sostenible en el largo plazo.

Es todo lo anterior lo que apunta a la conveniencia de pensar la opción de especialización productiva de un país como Chile, en el contexto internacional

de los ochentas y noventas, más bien en la línea de los países pequeños del norte de Europa que de algunos países del tercer mundo que han alcanzado significativos niveles de industrialización, como por ejemplo Brasil y México. Pero incluso, si bien analizadas, las experiencias de estos y de otros países de desarrollo avanzado -por ej. Japón- ilustran la importancia de ser selectivos. Por razones de tamaño y desarrollo relativo la selectividad de la industrialización en el caso de Chile debe ser aún mayor.

Triste es constatar que todos los argumentos dados estaban lúcidamente planteados en la Estrategia de Desarrollo Industrial de Corfo de 1970, que no llegó a implementarse debido a la irrupción del neoliberalismo.

b) La conciliación de las ventajas comparativas estáticas y dinámicas

Es ésta una primera, de una larga lista de conciliaciones necesarias entre alternativas que en los paradigmas prevalecientes hasta ahora -tanto el neoliberal como el industrializante- aparecían como irreconciliables [5].

Si bien es claro que una especialización guiada por la "mano invisible" del mercado no conduce al desarrollo económico -y en el caso de Chile ni siquiera ha conducido al crecimiento económico- no es menos claro que las ventajas comparativas reveladas, especialmente las vinculadas a la existencia de recursos naturales con ventajas absolutas de costos, deben ser tenidas en cuenta al diseñar opciones de especialización productiva.

Especialmente dado que, en el caso de Chile, algunos de los sectores exportadores ligados a los recursos naturales exhiben interesantes niveles de dinamismo y un incipiente pero promisorio nivel de incorporación a grados mayores de industrialización. Estas tendencias positivas deben ser consideradas y selectivamente reforzadas.

Dos líneas deben ser exploradas para ello. La más tradicional, pero talvez la de menor potencial, es el incremento en el grado de elaboración de los productos primarios que hoy se explotan. Una nueva línea, que debe ser privilegiada, es la producción de bienes intermedios y de capital requeridos en los procesos de explotación y elaboración de los recursos naturales.

La creación de ventajas comparativas basadas en la creatividad y la incorporación de conocimiento tecnológico y científico, encontrará un nicho más favorable en aquellos rubros donde ya existe una base productiva y una experiencia acumulada. Una adecuada consideración de las tendencias en el nivel de la economía internacional así como de las potencialidades diferenciadas del aparato científico y tecnológico nacional, debe ser obviamente incorporada.

c) La conciliación entre industria, agricultura y otros sectores productivos

En la definición de industrialización utilizada en el texto, se encuentra implícita la idea temática de una conciliación entre industria, agricultura y otros sectores productivos. Además, ésta se desprende de la conciliación entre ventajas naturales y dinámicas. Su relevancia, obviamente, exige una explicitación más precisa. La industrialización, la experiencia del propio Chile lo ilustra claramente, no puede entenderse como un desarrollo del sector industrial a costas de otros sectores productivos claves, en particular de la agricultura.

La consecución de una agricultura eficiente es fundamental, en primer lugar, por el conocido argumento de la incidencia de los precios de los bienes salariales en la competitividad internacional de las producciones manufactureras. La decreciente importancia del nivel de salarios en dicha competitividad amortigua este argumento, pero definitivamente no lo elimina.

En segundo lugar, es también reconocida la importancia que la modernización de la agricultura tiene para las producciones industriales por el mercado que involucra para la producción de bienes intermedios y de capital.

Adicionalmente, si la autosustentación nacional es objetivo trascendente de la estrategia global de desarrollo, el incremento en el nivel de autosuficiencia alimentaria es una meta que no puede ser transada en ninguna circunstancia.

d) La conciliación entre el mercado interno y el mercado externo.

En lenguaje de planificación estratégica, el punto anterior puede entenderse como la necesidad de dar cuenta cabal de las potencialidades nacionales, tanto de aquellas reveladas como de las latentes. En el mismo lenguaje, la ruptura con la falsa disyuntiva “desarrollo hacia adentro” vs. “desarrollo hacia afuera”, debe entenderse como la necesidad de diagnosticar adecuadamente las oportunidades (de mercado) internas y externas. Sin negar que existe aquí un punto de tensión, que debe ser resuelto teniendo en cuenta el objetivo de alcanzar crecientes grados de autosustentación, la experiencia de diversos países muestra que esta conciliación es posible y deseable. El mercado externo permite alcanzar escalas de producción y presiona hacia la innovación tecnológica e incremento en la calidad de los productos, de lo cual se benefician los consumidores internos (bajo ciertas condiciones que deben ser buscadas, por ej. eliminando las prácticas discriminatorias). El mercado interno permite dar los primeros pasos a las industrias “nacientes”, y constituye un saludable ele-

mento amortiguador para los ciclos de los mercados externos. Sobra decir que este efecto sólo es válido cuando el carácter de industria naciente efectivamente se pierde luego de un inicial período de protección.

Un tema de vital importancia en relación con el mercado externo, relevante para la industrialización chilena, reforzada por algunos avances notables en el último tiempo, es el relativo a la integración y los mercados regionales. Escapa al alcance de este trabajo, por carácter de agenda que tenga, siquiera un listado de los tópicos involucrados en este ámbito del problema. Una tesis del autor sí debe ser explicitada: la estructura productiva y las relaciones comerciales actuales de Chile, por una parte, y la situación geográfica y geopolítica por otra, no debieran alentar expectativas desmedidas en los beneficios esperables para Chile de la integración regional. Todos los esfuerzos deben ser realizados para avanzar en esta línea, pero al mismo tiempo que se garantiza en el corto plazo una inserción comercial eficiente a nivel de la economía mundial. Además, al menos en aquellos rubros en que se intentará ganar la punta tecnológica, esta inserción deberá ser prioritaria en algún horizonte de tiempo.

e) La consideración del contexto y las tendencias de la economía internacional

Una opción industrializadora que intente lograr una eficiente y controlada inserción en la economía internacional, al mismo tiempo garantizando niveles mínimos de autosustentación y estabilidad, enfrenta como uno de sus mayores desafíos el seleccionar aquellos espacios comerciales y tecnológicos donde se concentrará el esfuerzo nacional (aquella parte que se destinará a este objetivo). A partir del argumento de la impredecibilidad de la economía mundial, no puede ni debe deducirse que es fútil o vano hacer predicciones. La deducción correcta es a la inversa: es necesario asumir esta tarea en forma seria y permanente. Una de las paradojas crueles es que, como resultado del exilio político y económico de centenares de miles de chilenos, el Chile democrático contará con una mucho mayor capacidad que en el pasado para asumir esta tarea.

Ahora bien, por capacitada y seriamente que ello se haga, es necesario entender que los errores serán inevitables. Dos implicaciones se derivan de esta constatación: primero, la inconveniencia de llevar la selectividad a extremos y lo deseable en cambio de tener un portafolio de opciones ganadoras ("winners"); segundo, la importancia de conciliar adecuadamente la mantención de las opciones por períodos razonablemente largos de tiempo con la voluntad y capacidad política de abandonar aquellas opciones que muestran insuficientes grados de éxito. Sobra decir (o tal vez no sobra) que el abandono oportuno de aquéllas que son claramente un fracaso es un requerimiento básico para hacer del conjunto de la estrategia un proyecto viable.

f) La conciliación entre tamaños de empresas, niveles tecnológicos y formas organizativas de las unidades productivas

Esta conciliación, que fuera planteada anteriormente, es tal vez uno de los desafíos más complejos y a la vez más determinante del éxito de la industrialización en cuanto proceso integral de acumulación, socialización del producto y democratización económica y política.

El abordaje de este desafío traspasa el ámbito de las estrategias y las políticas y está centralmente vinculado a la pregunta del ¿Cómo? que se asume en el capítulo siguiente.

g) La maximización de los eslabonamientos y la integración y generación de determinaciones externas positivas.

Argumento éste de larga data concita un alto grado de consenso entre distintos especialistas, a nivel de postulado general. La operacionalización de él en términos de opciones específicas de especialización, presenta sin embargo serios obstáculos. Lo que es claro es que el proceso de selección no debe entenderse, ni a nivel de sectores como un todo, ni a nivel de productos específicos, con base en las potencialidades y oportunidades de cada uno de ellos a nivel individual (cualquiera sea el nivel de agregación). La selección de los “ganadores” debe asignar especial importancia a las interrelaciones que los productos incluidos presentan entre sí, tanto en términos de retroalimentación mutua, suposición de efectos de demanda (y en menor medida de oferta) sobre otros sectores y productos, aprovechamiento e inducción de la generación de servicios de uso compartido, difusión de conocimientos tecnológicos, etc.

Esta búsqueda de conjuntos, interrelaciones de productos y/o sectores en los cuales se materialice una suerte de círculo virtuoso, está en la base de las proposiciones relativas al “nucleo endógeno de desarrollo”, los “ejes” integrados de producción” y otras propuestas conceptuales desarrolladas en los últimos años.

4.2. Una propuesta tentativa de “ejes integrados” para la nueva industrialización chilena

Aún cuando los criterios antes señalados suscitarán un alto grado de acuerdo, mucho camino queda por recorrer para estar en condiciones de hacer propuestas específicas de especialización. En primer lugar, es necesario trans-

formar esos criterios en metodologías que permitan una cuantificación y/o ordenamiento cualitativo de ellos y una forma de ponderarlos en el contexto de una función elevada al grado óptimo.

En segundo lugar, es también necesario explicitar los procedimientos institucionales y de concurrencia de factores entre los cuales debería enmarcarse la aplicación de esas metodologías y criterios. Aún cuando este segundo requerimiento es materia del próximo capítulo, para evitar una lectura equivocada de la propuesta que a continuación se realiza, es necesario establecer a estas alturas otro fundamental criterio: el diseño de opciones de especialización productiva no es una materia técnica que pueda ser adecuadamente resuelta por los planificadores, por capacitados, informados y bien intencionados que éstos sean.

En relación con las metodologías para hacer funcionables los criterios, hay un complejo y extenso trabajo por realizar, lo que incluye un no despreciable esfuerzo de recolección de información sobre las realidades objetivas y subjetivas, internas y externas, sobre las que se quiere actuar. Tanto debido a las complejidades metodológicas como de recopilación y procesamiento de la información es necesario, además, ser pragmático en la búsqueda del "óptimo". Muy probablemente, por mucho que se adelante en estas materias, las decisiones deberán tomarse de todas maneras con información incompleta y sobre la marcha.

Como una forma de adelantar en esta línea, invitando a un debate sobre ella, se plantea en los párrafos siguientes una propuesta tentativa de "ejes integrados de producción" para la industrialización chilena en la redemocratización.

Sobre la base de los criterios antes expuestos y un conocimiento de carácter microeconómico-sectorial de la economía chilena, aparecen como ejes productivos interesantes de promover los siguientes:

- minería - industria metalmecánica - industria química (inorgánica);
- agricultura - fruticultura - agroindustria - industria alimentaria - industria metalmecánica - industria química - industria de envases;
- pesca - industria alimentaria - industria metalmecánica - construcción y reparación de barcos - fabricación de equipos de pesca - industria de envases;
- silvicultura - industria de la madera - construcción de viviendas prefabricadas - industria del papel - industria química - industria de envases;

En todos los ejes descritos el elemento decisivo inicial es la existencia de un recurso natural con ventajas comparativas, así como la existencia de necesidades básicas insatisfechas que los distintos sectores -excepción hecha de la minería- pueden contribuir a eliminar. El énfasis del desarrollo, sin embargo, no debiera estar tanto, en el largo plazo, en el crecimiento adicional de la actividad primaria, sino en la mayor elaboración de los productos y en la producción de insumos intermedios y de capital para estos sectores. En el corto plazo es evidentemente necesario expandir la frontera de producción primaria, particularmente en el sector agrícola.

Dada la destitución drástica de los productos metalmecánicos y químicos y la magnitud del estrangulamiento externo, estos dos sectores tienen un fuerte potencial de desarrollo inmediato, asociado a una sustitución selectiva de importaciones, especialmente los rubros de piezas y repuestos y algunos bienes de capital.

Sectores que no parecieran estar llamados a jugar un rol importante en el largo plazo pueden, sin embargo, por el estrangulamiento y las urgencias del corto plazo, mantenerse vigentes en horizontes más reducidos de tiempo. Esto es particularmente válido para ciertas producciones del sector textil que, apoyándose en el bajo nivel de salarios, puede mantener una relativa competitividad internacional sobre la base de tecnologías intensivas en mano de obra.

En el largo plazo, habiendo consolidado una posición en el mercado interno, las nuevas producciones de bienes intermedios y de capital debieran expandirse a los mercados del tercer mundo primero y a los mercados del mundo desarrollado después. En esta fase, la ventaja relativa de Chile a nivel de las calificaciones profesionales de alto nivel, debería permitirle al país entrar con buen pie en el mercado mundial de servicios de ingeniería.

En el plazo largo, y talvez incluso en el mediano, Chile debería poder también incursionar con buenas perspectivas en uno o algunos de los siguientes nichos tecnológicos de punta: microelectrónica, informática, telemática y biotecnología. Cabe tener presente que Chile ha alcanzado un importante nivel de manejo e incorporación en el nivel de las tecnologías blandas en estos sectores. A manera de ejemplo, no obstante la absoluta ausencia de una política informática, la mera apertura total al comercio internacional de bienes y servicios en el período del "boom" ha significado que Chile cuente con un "stock" apreciable de "hardware computacional" y una desproporcionada -dada la miseria en que viven importantes sectores de la población- incorporación de técnicas computacionales, especialmente a nivel de la gestión y de los servicios.

En el caso de la biotecnología la situación es también promisoría: Chile ocupa un sitio de privilegio a nivel mundial en lo que a ciencia básica se refiere y en el extranjero existen algunos centenares de chilenos desempeñándose a nivel de la biotecnología.

Una concentración de esfuerzos tecnológicos de punta en unos pocos productos y procesos, talvez también vinculados a ciertas ventajas comparativas naturales -microprocesadores para la minería, la pesca y la fruticultura, "software" para estos mismos sectores, etc.- podría conducir en períodos no muy largos a que Chile empezara a recorrer la senda de países pequeños que, empezando por producciones primarias, llegaron a conducir el desarrollo tecnológico y las producciones de bienes de capital en unos pocos sectores.

Aún cuando ha sido reiteradamente establecido anteriormente, es necesario precisar que todo lo argumentado se refiere a un conjunto seleccionado de áreas de la producción donde se debiera concentrar la parte del esfuerzo nacional que se asigne a la tarea de inducir una industrialización modernizante del país (asumiendo que este objetivo está incluido en la estrategia global de desarrollo). Lo argumentado no pretende ser aplicable al conjunto de las tareas económicas del país, muchas de las cuales deben guiarse por criterios o combinaciones diferentes de estos.

5.- ¿COMO INDUSTRIALIZAR?: EL ROL DE LOS ACTORES

Asumiendo que los contenidos sectoriales, tecnológicos, espaciales, etc., así como la vinculación de la industrialización con el conjunto de objetivos trascendentes de la estrategia, están adecuadamente establecidos, queda aún un conflictivo tema por resolver. En verdad, al menos en el caso de Chile, el más conflictivo. Este es el tema de las formas específicas que debe tomar el proceso desde el estado inicial hasta el estado final deseado, en particular, el rol que cada uno de los actores está llamado a jugar en este proceso. En el debate en Chile esta es la arena donde más fácilmente las convergencias se entaban, tendiendo a predominar las concepciones dicotómicas y sobreideologizadas.

Por razones de espacio y porque el autor ha desarrollado este tema en extenso en otro documento [6], sólo se plantean en este capítulo algunas de las aristas de él que constituyen una necesaria extensión de argumentos insinuados anteriormente en el texto.

En el trabajo citado se sugiere la conveniencia de situar la pregunta relativa al ¿Cómo? en dos diferentes disyuntivas, que aún cuando están interrelacionadas, presentan importantes diferencias que deben ser establecidas. Estas dos disyuntivas son: Planificación vs. Mercado y Estado vs. Empresa Privada.

5.1. Planificación vs. Mercado en el ámbito de la industrialización

Como es evidente, a estas alturas del trabajo, la resolución asumida para esta controversia se inclina definitivamente por la planificación. Y la experiencia de la gran mayoría de los países dan fuerza a esta opción: no hay desarrollo industrial ni desarrollo económico en general como resultado de la acción de la "mano invisible" del mercado, sino que ello requiere de la "mano visible" de la planificación. Obviamente, ello no significa desconocer el fundamental rol del mercado en una serie de otras funciones, especialmente en el ámbito del corto plazo. Dicho en otros términos, esta es una disyuntiva verdadera si

lo que está en cuestión es la capacidad de inducir una dinámica de industrialización eficiente, equitativa y autosostenida. Si es una falsa disyuntiva, se la asume como una cuestión que hay que resolver dicotómicamente al nivel del conjunto de las funciones económicas.

Múltiples y conocidas son las razones que determinan la necesidad de entender la industrialización como un proceso de diseño de futuro y no como un espontáneo evolucionar de la economía. Ellas son además perfectamente deducibles de la propia teoría neoclásica, si se contrasta debidamente en sus supuestos con la realidad. A esas razones es necesario agregar por lo menos dos en lo que respecta a la nueva industrialización chilena: primero, la creciente, impredecibilidad señalada del contexto internacional; segundo, el carácter fundacional que en algún sentido tendrá la redemocratización chilena, dado el nivel de desarticulación económica y también social. Es sabido que en esas condiciones los niveles de concertación explícita de los actores involucrados es necesariamente mayor que en situaciones de régimen. En estricto rigor, en esas condiciones no sólo es necesario planificar participativamente sino, en relación a áreas específicas, dar paso a una programación conjunta. La lectura adecuada de las experiencias del Sudeste Asiático demuestran, además, que ello puede derivar en una opción válida y de gran efectividad también en situaciones de régimen.

Ahora bien, múltiples son también los requerimientos que la planificación debe cumplir para que ésta efectivamente alcance sus objetivos. Justo y necesario es admitir que el predicamento neoliberal ha tenido como una de sus bases argumentales empíricas la constatación del pobre desempeño de la planificación en América Latina en los cincuentas y en los sesentas. Demos una breve ojeada a algunos de los principales requerimientos antes mencionados:

a) Que sea participativa

Es este un requisito impuesto en primer lugar por la necesidad de consistencia con los postulados trascendentes de un régimen auténticamente democrático. Pero es además un requisito "técnico", en el sentido de que sólo una activa participación de los agentes involucrados en un determinado ámbito de acción puede garantizar la debida incorporación de todos los antecedentes requeridos sobre las realidades objetivas y subjetivas sobre las que se actúa. Y es también un requisito para hacer de la estrategia y los planes algo percibido como propio por los actores, cuestión que ha demostrado ser clave en el proceso de movilizar los recursos creativos y activos del país en las direcciones deseadas.

Finalmente, la participación es también crucial, como fuera antes señalado con insistencia, para evitar el síndrome de la industrialización sin desarrollo, en que vastos sectores de la población quedan excluidos de los beneficios de ésta.

b) Que sea realista

Uno de los grandes errores que se cometen en los procesos de planificación, en diferentes tipos de organización social, es no prestar la debida importancia a los hechos de la realidad sobre la cual intenta actuar dicha planificación. Si bien es cierto la planificación apunta precisamente a modificar la realidad, no puede negar esa realidad. Desconocer, por ejemplo, las resistencias al cambio diferenciadas de distintos ámbitos de la realidad, puede conducir a planes voluntaristas, condenados al fracaso desde sus inicios. Esto es particularmente relevante en lo que a percepciones, motivaciones y conductas de los actores se refiere.

c) Que sea selectiva

La planificación industrial que en este documento se sustenta debe entenderse como relativa a un conjunto reducido de área y funciones, sin perjuicio de los ámbitos generales de planificación que son propios de la estrategia global de desarrollo. El esquema propuesto definitivamente se aleja de las opciones de planificación centralizadas y que intentan controlar simultáneamente el conjunto de parámetros de la economía. Es particularmente importante diferenciar a este respecto las funciones de una planificación propiamente tal de aquellas **relativas a la puesta en marcha de los planes y a la gestión de las unidades productivas.**

d) Que sea adaptativa

Requerimientos enraizado en el carácter mutable del contexto internacional y la necesidad de introducir permanentes correcciones a los planes, tiene como **corolario la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento de éstos, lo que a su vez llama a reforzar el carácter participativo de ella.**

5.2. Estado vs. Empresa Privada

Es este el eje realmente conflictivo de la polémica relativa al ¿cómo?, lo cual está muy determinado por la inevitable incidencia en ella de los elementos ideológico-políticos.

Existe un importante grado de acuerdo en señalar que uno de los factores explicativos estructurales del subdesarrollo chileno ha sido la debilidad de los actores empresariales para inducir un proceso dinámico y autosostenido de acumulación de capitales y crecimiento económico (y de levantar un proyecto nacional de desarrollo). Es también claro que los eventos económicos y políticos de los últimos 15 años han significado imprimirle a los sectores empresariales un numeroso conjunto de "traumas" que incrementan su debilidad estructural.

Aún cuando no podemos generalizar esto y hay interesantes casos contrarios, pareciera claro que confiarle a los empresarios "actualmente existentes" en el país la tarea de ser los motores de la nueva industrialización, significaría correr un serio riesgo. Por lo inicialmente planteado, no sólo en términos económicos sino también en términos de la consolidación de la emergente democracia. Incluso si la estrategia y los planes reunieran todos los requisitos antes planteados, confiar la implementación de estos planes a la respuesta de estos sectores a indicadores de rentabilidad no parece viable. En otras palabras, la planificación que requiere la nueva industrialización no puede ser meramente "indicativa", sino debe incluir una preocupación explícita por la implementación de las inversiones requeridas. De ello se desprende sin ambigüedad la necesidad de una importante participación del Estado en esta tarea. Sobre decir que no cualquier Estado puede asumir en forma eficaz esa función, lo que da paso a otro tema de fundamental importancia que no puede acá ser ni mínimamente asumido.

Así planteadas las cosas, una opción inicial por el Estado aparece como un imperativo de la realidad y no como fruto de una opción ideológica, que en el caso de importantes sectores de opinión viene a reforzar dicha preferencia.

No es ése el caso del autor, quién deduce como correlato fundamental de esta inicial opción la crucial importancia de inducir una dinámica que permita, en el largo plazo, una ampliación y creciente descentralización de la "función empresarial", disminuyendo por esa vía la centralidad del Estado en la nueva industrialización y en la nueva economía.

Es éste un tema en verdad crucial, si de lo que se trata no es sólo de ampliar la base productiva del país sino de efectivamente lograr mayores niveles de socialización del producto y de democratización política y económica. Desde el punto de vista de los sectores "progresistas", éste es un tema sumamente resbaladizo y hay que someterlo a revisiones profundas.

EPILOGO

La última temática planteada nos permite recuperar, al término de este ensayo, la línea de preocupaciones existenciales esbozadas en el preámbulo.

No escapa a nadie sensato que la situación chilena es grave y que nada garantiza que como nación no sigamos recorriendo el camino al despeñadero. Es también claro a estas alturas que la dictadura no es un invento de la CIA y de la reacción chilena, sino, al menos en sus raíces profundas, tiene carácter de "creación colectiva". La ideologización exacerbada y el mesianismo deben ser revisados. Los proyectos totalizantes y dicotómicos requieren ser abandonados. No puede ello sin embargo ser entendido como un mero acto de voluntad. Un proceso de profunda revisión de nuestras concepciones sobre la economía, la sociedad y el hombre, constituye un paso insustituible para que la redemocratización de Chile se asiente sobre bases sólidas y no sobre una artificial y débil conciliación forzada por los hechos.

Este requerimiento no puede ser entendido como materia de los expertos, los ideólogos, sociólogos, filósofos, politólogos, etc. sino debe ser asumido en todos los niveles y en relación con cada uno de los ámbitos de debate y elaboración para un nuevo Chile. En el caso de la industrialización, temas tales como la revisión de lo empresarial y lo descentralizado, por parte de algunos, y de la planificación y de la función estatal, por parte de otros, ofrecen campos fecundos para ese necesario proceso.

NOTAS

- (1) Las cifras utilizadas en el texto combinan las cifras oficiales con aquéllas revisadas por MELLER, P.; LIVACICH, E. y ARRAU, P. en *Una revisión del milagro económico chileno* (Colección Estudios CIEPLAN, N° 15, diciembre de 1984).
- (2) Análisis de mayor profundidad del proceso de desindustrialización chilena pueden encontrarse en MUÑOZ, O. *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones* (CIEPLAN, 1966), MUÑOZ, O. *Hacia la reindustrialización nacional* (en CIEPLAN), *Reconstrucción económica para la democracia*, 1983) y VIGNOLO, C. y otros *La industria en Chile: cuatro visiones sectoriales* (CED, 1986).
- (3) Una excelente presentación sintética de este punto por parte de F. FAJNZYLBER se encuentra en: "Reflexiones sobre industrialización de América Latina". (*Notas sobre la economía y el desarrollo*, CEPAL, N° 419, junio de 1985).
- (4) Ver al respecto VIGNOLO, C. *El crecimiento exportador y sus perspectivas bajo el modelo neoliberal chileno*. (Documento de Trabajo CED, N° 2).
- (5) Para ver un tratado sobre este y otros temas ver FAJNZYLBER, F. *La industrialización trunca de América Latina* (CET, México, 1983). 1983).
- (6) VIGNOLO C. *El Estado y los empresarios como actores de la reindustrialización chilena: notas para una aproximación anticapitalista y pro-empresarial* (Materiales de Discusión, CED N° 113, noviembre 1985).

**VI- LA INDUSTRIALIZACION
EN MEXICO.
TEMAS Y DEBATES**

Jaime Ros

ALGUNOS TEMAS Y DEBATES EN TORNO A LA INDUSTRIALIZACION DE MEXICO

La actual crisis industrial de México tiene sus orígenes en la primera mitad de los años setenta, cuando se manifestaron los primeros signos de debilitamiento del alto dinamismo económico de post-guerra. En la agricultura se agudizó el progresivo estancamiento del producto por habitante, iniciado a mediados de los sesenta, y el desempeño dinámico de la industria se deterioró sensiblemente al agotarse, a principios de los años setenta, los efectos de la intensa oleada de sustitución de importaciones en la industria automotriz durante los años sesenta. Estas tendencias fueron acompañadas del resurgimiento de la inflación de dos dígitos (no presenciada desde la Segunda Guerra Mundial y la inmediata post-guerra), una creciente sobrevaluación cambiaria y un rápido crecimiento de los déficit público y externo que desembocaron en la devaluación y recesión de 1976 y 1977. Aunque el auge petrolero de 1978 a 1981 permitió superar temporalmente el estancamiento económico, la crisis de la deuda a partir de 1982 hizo reaparecer las tendencias anteriores con fuerza renovada.

De ahí que, a partir de la década pasada, la capacidad misma de la estrategia de desarrollo de post-guerra, para mantener un alto y sostenido ritmo de crecimiento industrial, empezara a ser cuestionada, y la reflexión y el debate se orientaran crecientemente hacia el tema de las limitaciones y de la reforma de la política de industrialización. De esta reflexión ha emergido un nuevo consenso en torno a la existencia y gravedad de un conjunto de problemas del desarrollo industrial, a saber: la heterogeneidad productiva y la desarticulación de la industria con otros sectores económicos (en particular con la agricultura); la desigual e insuficiente generación e incorporación del progreso técnico; el subdesarrollo relativo de la industria de bienes de capital; la falta de competitividad internacional y el deficiente desempeño de las exportaciones de manufacturera; y la fuerte desigualdad en la distribución personal, funcional y regional de los ingresos. Este consenso desaparece, sin embargo, cuando se trata de explicar el origen de los problemas, jerarquizar las relaciones entre ellos y, sobre todo, proponer estrategias industriales alternativas.

Las notas siguientes tienen como objetivo presentar las principales direcciones en que se ha orientado el debate sobre la industrialización y la política industrial en México en la última década. Los temas revisados son: la interpretación de los orígenes de la crisis industrial (sección 1); la estructura y dinámica de las exportaciones manufactureras (sección 2); el debate sobre protección, eficiencia y crecimiento (sección 3); y las relaciones entre industrialización, absorción de empleo y distribución del ingreso (secciones 4 y 5).

1. Los orígenes de la crisis industrial: interpretaciones alternativas

Entre 1970 y 1977, el ritmo de crecimiento industrial se reduce en más de dos puntos, comparado con el período 1960-70, y esta reducción va asociada a una notable pérdida de dinamismo de la inversión privada y de la producción de bienes de consumo durable, cuya tasa de crecimiento se contrae en más de la mitad con respecto a la década de los años sesenta. Aunque el ritmo de expansión se recupera durante el auge petrolero de 1978-81, el crecimiento industrial resulta relativamente bajo comparado con la fuerte expansión de la demanda interna y de la producción total; este fenómeno va asociado a una notable modificación de la estructura de la inversión privada hacia los sectores de comercio y servicios y en detrimento de las manufacturas, así como a un acelerado deterioro del déficit manufacturero en la balanza comercial que desembocó en la crisis de pagos de 1982 y en una profunda recesión.

Independientemente del importante rol coyuntural jugado por la política macroeconómica -particularmente durante la estabilización de 1976-77 y en el ajuste recesivo ante la crisis de deuda en 1982-85- la desaceleración del crecimiento industrial ha sido generalmente vista como un reflejo de tendencias de largo plazo que, a su vez han sido objeto de diversas interpretaciones.

Una primera explicación (Villarreal, 1976; Aspra, 1977; Banco Mundial, 1979; Solís, 1981) ha enfatizado las ineficiencias y distorsiones en la asignación de recursos generados por las políticas industriales tradicionalmente seguidas por el gobierno, en particular los costos estáticos de la política de protección. El rezago y lentitud del crecimiento de la agricultura a partir de 1965 tendría su origen, según esta visión, en el sesgo anti-agrícola del sistema de protección y en las políticas de precios agrícolas seguidas en los años sesenta (Solís, 1981), mientras que el excesivo énfasis en la sustitución de importaciones industriales y el sesgo anti-exportador asociado frenó el crecimiento de las exportaciones de manufacturas (Villarreal, 1976; Solís, 1981). El desequilibrio externo así generado, y agravado por políticas de expansión excesiva de la demanda interna y la sobrevaluación cambiaria, terminó por volver insostenibles los ritmos anteriores de expansión industrial.

El énfasis casi exclusivo de la explicación anterior en el deficiente desempeño de las exportaciones ha sido cuestionado sin embargo, sobre la base de dos argumentos. En primer lugar, el hecho de que la desaceleración industrial y el agravamiento del desequilibrio externo coincide en la primera mitad de los setenta con una notable aceleración del crecimiento de las exportaciones de manufacturas a tasas que duplican las del comercio mundial (Ros, 1979). El origen del creciente déficit comercial en el comportamiento de las importaciones es aún más destacado en el periodo de 1978-81 que registra un dinamismo excepcional de las exportaciones petroleras. En segundo lugar, atendiendo a la estructura del crecimiento de las exportaciones de manufacturas, algunos autores enfatizan la complementariedad dinámica que en el largo plazo se manifiesta entre el crecimiento del mercado interno y el de las exportaciones (Ros, 1979 y 1980; Brailovsky, 1981; CEPAL 1979).

Una segunda interpretación atribuye las tendencias al estancamiento, al proceso de concentración del ingreso que habría dado lugar a una limitada demanda de bienes industriales, una disminución de los incentivos a la inversión y, en consecuencia, a una reducción del crecimiento (CEPAL, 1979; Ayala *et al.*, 1979, Blanco, 1980). Más precisamente, el mercado de cúpula al cual estuvo dirigido una parte sustancial del incremento de la producción manufacturera (los bienes de consumo durable) vió limitado su crecimiento, en el marco de una fuerte concentración del ingreso, lo que condujo a una desaceleración de la inversión por falta de proyectos suficientes.

Si bien la pérdida de dinamismo de la inversión privada y del consumo de durables es un fenómeno destacado en el período 1970-77, la hipótesis implícita de saturación (o tendencia a la saturación) de los mercados de bienes durables de consumo ha sido cuestionada con base en estimaciones realizadas, a partir de la encuesta de ingresos y gastos de las familias de 1968, sobre la extensión del mercado y la elasticidad ingreso de la demanda de bienes durables de consumo en distintos estratos de ingresos (Lustig, 1979, 1981). De ahí que otros autores interpreten la desaceleración de los durables como un fenómeno cíclico derivado (y no determinante) de la reducción general del dinamismo del mercado interno, atribuible, principalmente, a las políticas fiscal y crediticia requeridas para frenar a partir de 1974 el deterioro del sector externo (Ros, 1979).

Un tercer grupo de explicaciones pone el acento en la restricción de balanza de pagos al crecimiento industrial, enfatizando el comportamiento de las importaciones y la evolución de la sustitución de importaciones. Brailovsky (1981) atribuye el deterioro en largo plazo de la balanza comercial hasta 1975-76 al progresivo estancamiento de la producción agrícola y la resultante erosión del superávit comercial agrícola. Esta, a su vez, sería consecuencia, en el

caso de la agricultura comercial, del agotamiento de las posibilidades físicas de extender el área irrigada junto con la elevación de los rendimientos por hectárea hasta sus límites técnicos, y en el caso de la agricultura de temporal, del empeoramiento secular de los términos de intercambio derivado en parte de la política de precios agrícolas.

De 1976 en adelante, la explicación se basa en el aumento del déficit comercial manufacturero, cuyo deterioro es atribuido al incremento sustancial de la elasticidad aparente de las importaciones asociada a la política de liberación comercial seguida de 1977 a 1981. Ros (1979), Boltvinik y Hernández Laos (1981) y Casar y Ros (1983) basen, en cambio, la explicación en el deterioro del déficit manufacturero asociado al aumento de las elasticidades de importación desde principios de los años setenta. Este fenómeno es atribuido al agotamiento de los impulsos derivados de la ola de sustitución de importaciones de los años sesenta, encabezada por la industria automotriz y algunos bienes de capital, y a la ausencia de un factor dinámico de reemplazo. Pero mientras que para Boltvinik y Hernández Laos este agotamiento implicó que el aparato industrial se enfrentase a la restricción de mercado interno derivada de la fuerte concentración del ingreso, para Casar y Ros el factor determinante fue que en condiciones de un bajo desarrollo de la industria de bienes de capital y en ausencia de efectos sustitutivos de importaciones del proceso de inversión, éste se tradujo en un rápido crecimiento de las importaciones de bienes de capital y en una reducción de los efectos multiplicadores internos de la inversión.

Por otra parte, la ausencia de un cambio en la estructura de la inversión hacia nuevas áreas como insumos básicos y bienes de capital, que habría dinamizado el proceso de sustitución de importaciones, es atribuida a la magnitud de las inversiones unitarias en esos nuevos campos y a su extensión respecto del tamaño del mercado interno en condiciones de un desarrollo insuficiente del mercado local de capitales (Boltvinik y Hernández Laos), o bien a la tendencia espontánea del proceso de inversión en ausencia de una política deliberada de industrialización, en áreas en las que el país no cuenta con ventajas comparativas estáticas (Casar y Ros, 1985).

Los factores mencionados por este tercer grupo de autores -estancamiento agrícola, liberalización de importaciones, y "agotamiento" del proceso de sustitución de importaciones- no son excluyentes entre sí. En la explicación del notable aumento de la "elasticidad aparente" de las importaciones industriales cabe añadir, sin embargo, junto a los factores anteriores, el papel que probablemente jugaron la mayor densidad de capital y el largo periodo de maduración de las inversiones en varias de las áreas con potencial de sustitución de importaciones, y a los que se dirigió en parte el esfuerzo de acumulación (petroquímica, fertilizantes, siderurgia). Es por ello que la etapa "difícil" de sustitución

de importaciones en la que entró México en la década de los años setenta -caracterizada por una creciente densidad de capital, el alargamiento de los períodos de maduración y el aumento asociado en la elasticidad aparente de importación- no debe ser asimilada a un proceso "de sustitución de importaciones" (Castañares y Moreno, 1985); a pesar del aumento sustancial de los coeficientes de importación durante los períodos de auge de las inversiones.

De hecho, cuando se considera un período de tiempo suficientemente largo, (1970 a 1985), se observa que, a pesar de la reducción del ritmo de transformación de la estructura productiva industrial, el período mencionado registra avances significativos, tanto en la industria manufacturera como en relación al mercado interno, en la producción de varios insumos básicos (petroquímica, fertilizantes, siderurgia) y, en menor medida, en algunos bienes de capital. [1]

2. *La estructura y dinámica de las exportaciones manufacturadas: algunas interpretaciones*

Entre las tendencias en largo plazo de la estructura de las exportaciones de manufacturas, destaca el dinamismo y la creciente participación de las industrias metalmeccánicas, caracterizadas por una alta densidad de capital y un elevado crecimiento del mercado interno y externo. El fenómeno ha sido apuntado en varios estudios, y ha despertado el interés y el debate al ser considerado como una paradoja (Boatler, 1974) que pone en duda la capacidad explicativa de la teoría tradicional del comercio internacional. Las explicaciones que se han dado del fenómeno pueden entonces presentarse en relación con el cuestionamiento y abandono de uno o más de los supuestos de la teoría tradicional. [2]

Boatler (1974) fue el primero en examinar ampliamente el fenómeno -descubierto por Hubbawer (1970) -de que la exportación de manufacturas de Mé-

(1) El fenómeno discutido en el texto, asociado a los períodos de maduración de las inversiones, se observa en la experiencia reciente de Brasil con una magnitud mucho mayor que en México. Véase al respecto Barros de Castro y Pires de Souza (1985).

(2) Para ello quizá convenga recordar brevemente los supuestos básicos de la teoría de Heckscher y Ohlin: 1) funciones de producción homogéneas, lineales e idénticas para todos los bienes en todos los países; 2) dos factores homogéneos, trabajo y capital, uno de los cuales debe ser inmóvil en todos los países; 3) mercados de factores perfectos; 4) si se utilizan en la producción otros insumos, estos se encuentran en cantidades iguales en todos los países; 5) una estratificación idéntica de las industrias por su proporción de capital, independientemente de las diferencias existentes entre los países con relación a las razones de precios de los factores.

xico presenta una densidad de capital mayor que las importaciones de manufacturas y, además, que las exportaciones con alta densidad de capital muestran un predominio creciente en la estructura de las exportaciones de manufacturas.

Después de desechar algunas posibles explicaciones -basadas en la complementariedad entre materias primas y capital o en la consideración del capital humano- su análisis empírico se inclina por desechar el supuesto de "funciones de producción idénticas en todos los países" y por enfatizar las diferencias en los niveles relativos de la tecnología adoptada entre industrias en México y Estados Unidos. Desarrollando el modelo de Nelson (1968), muestra así que las industrias "totalmente modernizadas" -donde la distancia en productividad con respecto a Estados Unidos es menor- son las de mayor éxito en la exportación: las industrias en proceso de adopción de tecnología moderna, donde la distancia en productividad es media, mantenían su participación en las exportaciones; mientras que las industrias "artesanales", donde la distancia en productividad es mayor, sufrían una intensa pérdida relativa en su participación.

Clavijo, Sáez y Scheuer (1978) demuestran que los sectores en los que existe especialización en la producción y ventaja comparativa -revelada por el excedente de exportaciones sobre importaciones con relación al volumen total de comercio exterior- no son los mismos que los sectores que presentan los más altos coeficientes de exportación/producción. La especialización en la producción, aunque no aparece relacionada con la densidad de capital físico, resulta estar vinculada con la intensidad de mano de obra calificada. Los coeficientes de exportación/producción, en cambio, parecen estar vinculados con otro conjunto distinto de factores: el nivel de protección -cuestionablemente asociado, sin embargo, al coeficiente de importación- y la participación de la inversión extranjera, que aparecen inversamente relacionados con la propensión a exportar; y el tamaño del mercado que, a través de un efecto de rendimientos a escala, ejerce una influencia positiva en la propensión a exportar.

Ros y Vázquez (1980) y Brailovsky (1981) enfatizan -además de las diferencias internacionales de productividad- la ausencia de "linealidad" en las "funciones de producción" de las industrias manufactureras y la presencia, en cambio, de rendimientos crecientes a escala de tipo dinámico. [3] Los procesos de "causalidad acumulativa" a que ello da lugar, explicarían la estrecha corre-

(3) CEPAL (1976) menciona también este factor y el papel complementario que, en consecuencia, tendría el desarrollo del mercado interno en el crecimiento de las exportaciones en el largo plazo.

lación observada, entre industrias, entre el crecimiento en el largo plazo de las exportaciones y el de la producción para el mercado interno, así como la presencia de un proceso secuencial de "importaciones-producción local-exportaciones" derivado de la estructura cambiante de la competitividad internacional entre industrias. [4]

Por último, Ramírez de la O (1981), en su estudio del comercio exterior de las empresas trasnacionales en México, destaca el papel de la especialización de las filiales de empresas extranjeras en la explicación de los relativamente altos coeficientes de exportación de las industrias metalmeccánicas. En efecto, a diferencia de otras industrias, en estos sectores de ingeniería intensiva y fuertes economías de escala, la empresa extranjera debe especializar a la filial en un pequeño número de modelos. La integración entre matriz y filial significa altos coeficientes de importación, pero simultáneamente, la especialización permite que la filial realice exportaciones, existiendo así una correlación positiva entre importaciones y exportaciones, por empresa.

En cambio, en sectores de diferenciación por publicidad, las exportaciones de las filiales son débiles, al tratarse de sectores en que la empresa trata de producir toda la gama de modelos de la casa matriz para aprovechar las economías de escala en la mercadotecnia. En sectores de productos no diferenciados (en tecnología o publicidad), las exportaciones de las filiales se explican principalmente por el tamaño de planta y no dependen de la importación de componentes, por tratarse de materiales de uso común que pueden encontrarse en el mercado nacional.

3. *El debate sobre protección, eficiencia y crecimiento*

El núcleo de la estrategia de industrialización ha sido la protección arancelaria y no arancelaria y, por ello, no es de extrañar que el debate en torno a la política industrial se haya dado principalmente en torno a la evaluación de los efectos de la protección.

El sistema tradicional de protección ha sido evaluado desde dos puntos de vista: la conveniencia del uso de controles cuantitativos directos frente a los aranceles y los efectos de la protección misma sobre la eficiencia económica. En relación con el primer tema, las deficiencias del sistema de controles cuantitativos más usualmente señaladas se refieren a su falta de selectividad, las

(4) Estas hipótesis se inspiran en las teorías no tradicionales del comercio internacional y, en particular, en la teoría del ciclo del producto de Vernon (1970) y en los planteamientos de Kaldor (1970) sobre el desarrollo regional y el proceso de crecimiento industrial.

dificultades asociadas con la tramitación administrativa de los permisos de importación y la generación de ingresos adicionales para los intermediarios y no para el fisco (Bueno, 1971; Solís, 1980; Balassa, 1983). Entre las ventajas del sistema se ha destacado su utilidad, dada la certidumbre que provee, para la promoción y orientación de las inversiones industriales, en particular en la instrumentación de programas específicos de integración industrial, la canalización de la inversión extranjera hacia actividades determinadas y la expansión de la producción de artículos considerados prioritarios; además, el sistema habría facilitado la corrección de desajustes temporales en la balanza de pagos (Ibarra, 1970; CEPAL- Nafinsa, 1971; CEPAL, 1976).

La sustitución de permisos a la importación por aranceles de 1978 a 1981, y el relajamiento aparente en el otorgamiento de permisos fue motivo de una intensa controversia en torno al papel jugado por la liberalización comercial, en relación con otros factores como las políticas expansivas y la sobrevaluación del tipo de cambio real, en el explosivo crecimiento de las importaciones que acompañó al auge petrolero. [5].

Aunque el impacto cuantitativo del relajamiento general de controles directos es muy difícil de evaluar, la evidencia en su conjunto -que incluye estimaciones econométricas de funciones de importación (Salas 1982) y el análisis desagregado del crecimiento de las importaciones controladas y no controladas (Schatan, 1981)- parece apoyar, desde nuestro punto de vista, la tesis según la cual las políticas de liberalización jugaron un papel importante, aunque no exclusivo, en el acelerado crecimiento de las importaciones.

Los efectos de la protección misma en la eficiencia económica han sido también objeto de controversia. La evaluación más usual, basada en la teoría tradicional de las ventajas comparativas, destaca los efectos estáticos negativos de la protección sobre la eficiencia económica, al generar una serie de distorsiones en la asignación de recursos en detrimento, en particular, de la agricultura y de las exportaciones. [6] En el único estudio empírico de los costos de la protección en México, Bergsman (1974) los divide en tres categorías: (i) el costo derivado de la ineficiencia en la asignación de recursos, es decir, el costo de mantener industrias que no sobrevivirían en condiciones de libre comercio y que, debido a la protección, absorben recursos que estarían más eficientemente empleados en otros usos; (ii) el costo derivado de la "ineficiencia X", asociada

(5) Véase el ensayo de Brailovsky (1981) y los comentarios de Bazdresch (1981) y Singh (1981) en Barker y Brailovsky (1981), así como los estudios de Eatwell y Sing (1981), Schatan (1981), Salas (1982), Balassa (1983), Barker y Brailovsky (1984) y Castañares y Moreno (1985).

(6) Véase, por ejemplo, Bueno (1971), Bergsman (1974), Villarreal (1976), Banco Mundial (1977), Solís (1980); Balassa (1983).

al relajamiento en los esfuerzos de reducción de costos y, en consecuencia, a la prácticas monopolísticas; en el que los efectos de la protección se expresan no en un nivel menor de eficiencia técnica sino en altos niveles salariales y beneficios.

El costo estimado de la protección para México en 1960, es de 2.5% del producto nacional bruto, donde la fuente principal consiste en la "ineficiencia" más rendimientos monopolísticos (2.2%) y sólo 1.3% provendría de la ineficiencia en la asignación de recursos.

En su estudio sobre el sector manufacturero de México, el Banco Mundial (1979) sugiere que los cambios ocurridos desde 1960 pueden haber elevado el total de los tres costos en 2.5 puntos porcentuales del valor agregado manufacturero. Los críticos del enfoque anterior (Brailovsky, 1981; Ros, 1985; Schatan, 1985) han destacado la poca significación cuantitativa de los efectos negativos de la protección en un sentido estático, que puede deducirse del estudio de Bergsman, así como la ausencia de medición de los efectos dinámicos y macroeconómicos de la protección.

En esta visión, la abolición indiscriminada de la protección podría tener efectos negativos sobre el crecimiento económico como consecuencia de: (i) el agravamiento de las restricciones macroeconómicas de demanda al nivel y crecimiento de la producción agregada como resultado del deterioro de la balanza comercial (correspondiente a un nivel dado de utilización de los recursos); (ii) la existencia de discrepancias entre ventajas comparativas estáticas y dinámicas en la medida en que las industrias favorecidas por una liberalización no fueran las de mayor crecimiento comparativo de la productividad, las de mayores economías dinámicas a escala o de más alto dinamismo de los mercados interno y externo. Además, en la medida en que (i) pudiera ser compensada por una devaluación del tipo de cambio en términos reales, cabe tener en cuenta los efectos de ésta sobre la distribución del ingreso.

Los argumentos analíticos anteriores apuntan hacia una evaluación más comprensiva de los efectos de la protección, que supere el fuerte sesgo del análisis tradicional hacia los aspectos de eficiencia estática y microeconómica, pero no suplen, sin embargo, la necesidad de realizar estudios empíricos que tomen en cuenta precisamente los efectos macroeconómicos de las políticas comerciales, así como su impacto en la eficiencia dinámica del sistema productivo.

4. Industrialización y absorción de empleo

El proceso de industrialización ha registrado una tendencia al empleo creciente de tecnologías intensivas de capital, así como a una disminución en el largo plazo en la elasticidad, producto del empleo en el sector manufacturero

que pasa de 0.72 en los años cincuenta, a 0.55 en los años sesenta y a 0.50 en la década de los años setenta. En los años sesenta, la reducción en la elasticidad fue más que compensada por la aceleración del crecimiento de la producción manufacturera, dando lugar a un aumento moderado en el ritmo de crecimiento del empleo con respecto de la década anterior. Por el contrario, en los años setenta, la caída en la elasticidad producto del empleo, aunque más moderada, se sumó a una sensible reducción en el ritmo de expansión de la producción, generándose una notable reducción en la tasa de crecimiento del empleo manufacturero en la década (véase Casar, Kurczyn y Márquez, (1984).

Los fenómenos anteriores han sido objeto de varias interpretaciones. La explicación más usual se apoya en la idea según la cual, un conjunto de medidas en política económica e industrial habrían provocado una distorsión creciente de los precios relativos de los factores productivos, que a su vez habría estimulado una sustitución creciente de trabajo por capital: [7] (i) la estructura de la protección y la política de estímulos fiscales (Regla XIV de la tarifa de importación, ley de Industrias Nuevas Necesarias) han tendido a subsidiar la inversión y las importaciones de bienes de capital; (ii) la sobrevaluación en el tipo de cambio ha implicado también un subsidio implícito para el capital importado respecto del capital y mano de obra nacionales; (iii) la legislación de salarios mínimos y los impuestos a la nómina de salarios habría provocado un encarecimiento del trabajo con respecto del capital.

La tesis anterior se apoyó, en términos empíricos, en estimaciones de corte transversal por regiones, de la elasticidad de sustitución entre factores en distintas ramas, (dígitos en la clasificación industrial) de la industria manufacturera (Witte 1971, 1973; Syrquin 1971; Bruton 1972). Estos estudios encuentran, esencialmente, una correlación positiva y alta, entre regiones, en la relación capital-trabajo y la tasa de salarios o el precio relativo del trabajo frente al capital. De aquí se deduce que la tendencia observada a lo largo del tiempo, a la disminución del índice de costos relativos del capital, ha constituido un estímulo poderoso en la adopción creciente de técnicas intensivas en capital.

Otros estudios sobre el tema han cuestionado la interpretación anterior. En su estudio de los determinantes del crecimiento de la productividad y del empleo en la industria manufacturera -con base en análisis de regresión de series de tiempo para 208 clases industriales (4 dígitos en la clasificación industrial)- Casar, Kurczyn y Márquez (1984) encontraron que la variable "p_{pe}

(7) Véase Mac Farland (1973), Villarreal (1976), Solis (1977, 1981), Banco Mundial (1979) que, a su vez, se apoyan en los estudios empíricos sobre la elasticidad de sustitución de las funciones de producción en la industria manufacturera mexicana de Witte (1971-1973), Syrquin (1971) y Bruton (1972).

cios relativos de los factores'' resultó significativa y positiva, en la explicación del comportamiento de la producción por hombre empleado, en sólo 20% de los casos examinados, consistentes en industrias con bajas relaciones capital-trabajo, relativamente desconcentradas y con bajos tamaños promedio de planta. **Asimismo, la síntesis de 36 estudios de caso realizada en ese trabajo, sugiere también que el precio del trabajo o de la maquinaria y equipo parece jugar un papel secundario como determinante en la selección o adaptación de tecnologías.** [8]

Estos resultados sugieren que la asociación encontrada en los estudios de corte transversal entre densidad de capital y precio relativo de la mano de obra puede ser el resultado de una causalidad distinta a la propuesta en la interpretación tradicional. Es decir, dada la alta correlación existente entre la relación capital-trabajo y la productividad del trabajo, es en las industrias o regiones donde la productividad del trabajo es más alta en las que, por ello mismo, tienden a presentarse las relaciones capital-trabajo más altas y a pagarse los mayores salarios.

Un problema adicional consiste en que atribuir el crecimiento del producto por hombre empleado y de la relación capital-trabajo al comportamiento de los precios relativos de los factores, nos llevaría a concluir que la modernización tecnológica de la industria manufacturera debe interpretarse principalmente como el resultado de la sustitución, al interior de una *misma* función de producción, de ciertas técnicas por otras y no como el resultado del desplazamiento de una función de producción hacia otra. En este último caso, los cambios en los precios relativos de los factores no constituyen una condición necesaria para el aumento de la relación capital-trabajo, y ambos resultan ser una consecuencia del progreso técnico que conlleva una tendencia al aumento en las relaciones capital-trabajo y en los salarios reales (Casar y Ros, 1983). Estas observaciones y resultados no descartan por completo un rol para los precios relativos de los factores en la selección tecnológica pero reducen, posiblemente, la importancia cuantitativa que con frecuencia se les asigna.

Una segunda interpretación de las tendencias en la densidad de capital y en la elasticidad producto del empleo en la industria manufacturera, pone el énfasis en el patrón sectorial de crecimiento de la producción, en el que las industrias con alta densidad de capital crecen más rápidamente que las indus-

(8) Véase Casar, Kruczyn y Márquez (1984). Los estudios de caso se refieren a 39 clases industriales y fueron realizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (26 estudios). El Colegio de México (cinco estudios) y el Programa de investigaciones sobre desarrollo científico y tecnológico apoyado por BID, CEPAL, CIID y PNUD.

trías con tecnología más intensiva en trabajo, al haberse visto favorecidos por la estrategia de industrialización y el patrón de demanda resultante de la concentración del ingreso y su evolución. [9]

Las tendencias resultantes de la estructura de la producción habrían dado así lugar a un "efecto de composición" sobre el ritmo de absorción de empleo, tal que para una tasa dada de crecimiento de la producción total habría ocurrido una pérdida de dinamismo en el crecimiento del empleo.

En el estudio ya aludido de Casar, Kurczyn y Márquez (1984) se encontró, sin embargo, que al descomponer el crecimiento del empleo manufacturero entre 1950 y 1980 en tres elementos atribuibles respectivamente, al crecimiento de la producción, al crecimiento del producto por hombre ocupado y al cambio en la composición de la producción industrial, este último factor tuvo escasa influencia sobre el empleo en el transcurso de las tres décadas consideradas. El comportamiento del empleo resultó, en los fundamental, de la evolución de la producción y de la absorción de empleo por unidad de crecimiento del producto a nivel de cada rama industrial. Además, y con ello pasamos a una tercera y final interpretación, se observa que con frecuencia las ramas con menor intensidad de capital son las que más rápidamente incrementan su relación capital-trabajo y viceversa, dando lugar a que las primeras muestren un ritmo de crecimiento del empleo, respecto del de su producción, inferior al de las ramas más intensivas en capital.

Este fenómeno de modernización de las industrias tradicionales -determinado por la competencia ejercida por las filiales de empresas multinacionales o por grandes empresas nacionales en estructuras de mercado relativamente poco concentradas y con un alto grado inicial de heterogeneidad y atraso tecnológico- ha sido puesto de relieve en varios estudios como el principal determinante de la evolución de la elasticidad- producto del empleo al interior de la industria manufacturera. [10]

5. *Sustitución de importaciones y distribución del ingreso*

Desde cualquier punto de vista, la concentración del ingreso en México es muy alta, una de las más altas del mundo. Los coeficientes Gini estimados

(9) Véase, por ejemplo, el Programa Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1980) y Ayala et al. (1979).

(10) Véase Fajnzylber y Martínez Tarragó (1976), Vázquez (1981), Casar, Kurczyn y Márquez (1984).

han oscilado alrededor de 0.5% durante los últimos treinta años. De acuerdo con los últimos resultados disponibles -la Encuesta Nacional de ingreso y gasto de las familias realizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977- el 5% de las familias con ingresos más bajos recibía el 0.4% del ingreso total, mientras que el 5% de las familias de mayores ingresos absorbía el 24% del ingreso. Alrededor del 40% de las familias percibían un ingreso familiar inferior a un salario mínimo.

Las implicaciones de distintas estrategias de industrialización sobre la distribución del ingreso han sido objeto de estudio, aunque en menor medida que en el caso de la eficiencia, el crecimiento y el empleo. En su influyente estudio sobre el tema, Chenery (1973) comparó la distribución del ingreso entre un grupo de países, incluido México, que habían seguido una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones con otro grupo de países que han seguido un modelo de especialización industrial, encontrando que en estos últimos la distribución del ingreso es menos desigual que en los primeros. A partir de este estudio se ha atribuido al empleo de tecnologías intensivas en capital y al carácter oligopolístico de las estructuras de mercado -características de la industrialización por sustitución de importaciones- una buena parte de la concentración del ingreso prevaleciente en México (Villarreal, 1976). La lógica del argumento ha sido desarrollada en el marco de la teoría tradicional del comercio internacional: en la medida en que el sector exportador es relativamente más intensivo en el uso del factor más abundante (trabajo en el caso de los países en desarrollo), su expansión resultará en un aumento de los ingresos reales de los propietarios del factor abundante, produciendo un efecto positivo sobre la distribución del ingreso (Todaro, 1977; Thonmi, 1981).

En el único estudio empírico sobre el tema en México (Kim y Turrubiate, 1984), los autores concluyen, sin embargo, que las modificaciones en la estructura de la producción y del comercio exterior, asociadas a distintas políticas comerciales, no afectan por sí solas en forma significativa la distribución personal del ingreso. La expansión de las exportaciones de manufacturas y de petróleo no muestra, en el ejercicio realizado, un efecto favorable sobre la participación en el ingreso de los estratos de bajos ingresos, debido a la intensidad de capital, relativamente alta, de esas exportaciones. Cabe observar finalmente, que para profundizar en el tema parece necesario tomar en cuenta las implicaciones dinámicas y macroeconómicas de distintas políticas de industrialización y, además, examinar el rol relativo de éstas frente a otros factores de tipo socio-institucional, tales como los sistemas de tenencia de la tierra y la distribución de los activos físicos, financieros y humanos que probablemente tienen una importancia mucho mayor como determinantes de la distribución del ingreso.

BIBLIOGRAFIA

- Aspra, A. (1977) Import substitution in Mexico: Past and Present. *World Development*.
- Ayala, J. et al. (1979) La crisis económica: evolución y perspectivas, en P. González Casanova y E. Florescano. *México, hoy*. Siglo XXI, México.
- Balassa, B. (1983) La política de comercio exterior en México. *Comercio Exterior*, marzo.
- Banco Mundial (1979) *Mexico-Manufacturing sector: situation, prospects and policies*.
- Barker, T y Brailovsky, V. (1981) *¿Oil or Industry?* Academic Press.
- Bazdresch, C. (1981) Comentario a Brailovsky.
- Bergsman, J. (1974) Commercial policy, allocative efficiency and "X - efficiency" *The Quarterly Journal of Economics*. Agosto.
- Blanco, J. (1980) El fin del milagro. *Nexos*, N° . 26, febrero.
- Boatler, R.W. (1974) Las predicciones de la teoría del comercio internacional y el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de México. *El Trimestre Económico* N° . 164, oct.-dic.
- Boltvinik, J. y Hernández Laos, E. (1981) Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en R. Cordera (comp.). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. FCE
- Brailovsky, V. (1981) Industrialisation and Oil in Mexico: A Long Term Perspective in T. Barker y V. Brailovsky (eds). *¿Oil or Industry?*. Academic Press.
- Bruton, H. (1972) The elasticity of substitution in developing countries, Williams College.
- Bueno, G. (1972) Estructura de la protección en México, en B. Balassa et al. *Estructura de la protección en países en desarrollo*. CEMLA, México.
- Casar, J., Kurczyn, S. y Márquez, C. (1984) La capacidad de absorción de empleo del sector manufacturero y los determinantes del crecimiento de la productividad. *Economía Mexicana*. N° 6, CIDE.

- Casar, J. y Ros, J. (1983 a) Trade and capital accumulation in a process of import substitution. *Cambridge Journal of Economics*. Sept./Dec.
- Casar, J. y Ros, J. (1983 b) Problemas estructurales de la industrialización en México. *Investigación económica*, N° 164, abril-junio.
- Casar, J. y Ros, J. (1985) Un modelo de ciclos industriales (mimeo) CIDE.
- Castañares, J. y Moreno, F. (1985) Evolución de los coeficientes de sustitución de importaciones en México, 1979-1982. *Comercio Exterior*, abril.
- CEPAL-NAFINSA (1971) *La política industrial en el desarrollo económico de México*. Nafinsa, México.
- CEPAL (1976) *La exportación de manufacturas en México y la política de promoción*. CEPAL/MEX/76/10.
- CEPAL (1979) *Principales rasgos del proceso de industrialización y de la política industrial de México en la década de los setenta*.
- Chenery, H. (1973) *Alternative Strategies for Development*. Bank Staff working paper 165.
- Clavijo, F. Sáez, W. y Scheuer, P. (1978) ¿A qué modelo de industrialización corresponden las exportaciones mexicanas? *El Trimestre Económico*, N° 177, enero-marzo.
- Eatwell, J. y Singh, A. (1981) ¿Está sobrecalentada la economía mexicana?. *Economía Mexicana*, N° 3, CIDE.
- Fajnzylber, F. y Martínez Tarragó, T. (1986) *Las empresas transnacionales y su proyección en la industria mexicana*. FCE; México.
- Hafbauer, G.C. (1970) The impact of national characteristics and technology on the commodity composition of trade in manufactured goods in R. Vernon (comp.) *The technology factor in international trade*, National Conference Series. Nueva York.
- Ibarra, D. (1970) Mercados, desarrollo y política económica, en *El Perfil de México en 1980*, Siglo XXI, México.
- Kim, K.S. y Turrubiate, G. (1984) Structures of foreign trade and income distribution: the case of Mexico. *Journal of development economics*, December.
- Lustig, N. (1979) Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial. *Comercio Exterior*, N° 5.
- Lustig, N. (1981) *Distribución del ingreso y crecimiento en México*. El Colegio de México, México.
- Mac Farland, E. (1973) *Employment in Services*, (mimeo).
- Ramírez de la O, R. (1981) *Las empresas transnacionales y el comercio exterior de México. Un estudio empírico del comportamiento de las empresas*. *Comercio Exterior*, octubre.

- Ros, J. (1979) La desaceleración de la expansión industrial en los setenta. *Investigación económica*. N° 150, octubre-diciembre.
- Ros, J. (1985) Trade, growth and the pattern of specialisation. Documento de trabajo, El Colegio de México.
- Salas, J. (1982) Estimation of the structure and elasticities of mexican imports in the period 1961-1979 *Journal of Development economics*, junio.
- Schatan, C. (1981) Los efectos de la liberalización de importaciones. *Economía Mexicana*, N° 3. CIDE.
- Singh, A. (1981) Comentario a Brailovsky (1981).
- Solis, L. (1980) Prioridades industriales en México en ONUDI. *Prioridades industriales en países en desarrollo*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Solis, L. (1981) *Economic policy Reform in Mexico*. Pergamon Prees, Nueva York.
- STPS (1980) *Programa Nacional de Empleo*. Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México.
- Syrquin, M. (1971) *Production function and regional efficiency in the manufacturing sector in Mexico in 1965*. Haward University. Ph. D, dissertation.
- Thoumi, F.E. (1981) International trade strategies, employment and income distribution in Colombia, en A. Krueger et al. (eds). *Trade and employment in developing countries*, Chicago, U.P.
- Todaro, M.P. (1977) *Economic Development in the Third World*. Longman, London/New York.
- Vázquez, A. (1981) Crecimiento económico y productividad en la industria manufacturera. *Economía Mexicana*, N° 3, CIDE.
- Villarreal, R. (1976) *El desequilibrio externo en la industrialización de México*, FCE, México.
- Witte, A.D. (1971) *Employment in the manufacturing sector of developing economies: a study of Mexico, Peru and Venezuela*. North Carolina State University. Ph. D. Dissertation.
- Witte, A.D. (1973) Employment in the manufacturing sector of developing economies: a study of Mexico and Peru. *Journal of Development studies*. octubre.

**VII- INDUSTRIALIZACION
EN EL PERU.
CONSIDERACIONES
Y PROPUESTAS**

Javier Iguñiz

José Távora

CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE LA INDUSTRIALIZACION EN EL PERU

I.- UBICACION ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA PERUANA

A.- Consideraciones generales

Cuando nos preguntamos sobre cualquier asunto en el que hay que tomar decisiones y proponer acciones de políticas surge de inmediato el interrogante respecto de los márgenes de la acción posible. Se trata de una cuestión de realismo, obligada por el salto que significa pasar de la visión exterior a opinar desde el interior de un proceso social que tiene condicionamientos y potencialidades que hay que minimizar y desarrollar respectivamente, pero que no podemos alterar a nuestro antojo. ¿Qué opciones tenemos abiertas? Quien es débil tiene que tener, como obligación de supervivencia, una agudeza mucho mayor de la normal sobre el ambiente en el cual tiene que actuar, sobre las defensas que requiere para su crecimiento y sobre los nutrientes que puede obtener de su medio.

Pero también es necesaria la conciencia sobre las potencialidades para influir en el contexto y abrirse nuevos espacios para la acción autónoma. Sabemos bien que establecer estas delimitaciones es más un arte de la política que un ejercicio científico; una capacidad de quien esta impregnado de su momento histórico y a la vez es frío estratega. Las reflexiones que siguen buscan recordar algunos de los elementos imprescindibles, a nuestro juicio, para formular una estrategia de industrialización con la perspectiva del largo plazo desde una experiencia como la peruana. Se trata principalmente de proponer una agenda de asuntos y no un conjunto de propuestas ordenadas.

1.- El marco de referencia para evaluar la situación y las potencialidades de la industria peruana tiene que ser mundial. Debe, sin embargo, precisarse qué entendemos por ello.

Consideramos que hay dos grandes visiones de la economía mundial. En una de ellas, esa economía estaría formada por "economías nacionales" que configuran en su interior un ámbito de competencia y rentabilidad relativamente aislado y que, además, compiten entre sí por medio de la política nacional del Estado y de manera funcional con dicha política.

En la otra, la economía mundial estaría formada por empresas que compiten entre sí en un terreno fundamentalmente transnacional pero que aprovechan o evaden las ventajas o restricciones nacionales de acuerdo con criterios provenientes de las reglas de juego de la competencia entre entidades en busca de ganancias.

En la primera, la espontaneidad de la competencia capitalista se desarrolla con mayor plenitud en el interior de las economías nacionales, y la política y el Estado utilizarían para sus fines la pujanza o debilidad de esa economía en relación con las de otras naciones. En el terreno mundial la principal competencia y rivalidad sería internacional y su máxima expresión estaría representada por el conflicto inter-imperialista.

En la segunda perspectiva, por el contrario, esa espontaneidad se da en mayor medida en el ámbito transnacional, mientras que en el interior de los países, el poder del gran capital lograría privilegios atenuadores en los aspectos más encarnizados de competencia. La transnacionalización debilitaría esa capacidad de lograr privilegios, al mismo tiempo que a la misma política económica se le reduciría su capacidad de autonomizar el curso interno de la acumulación de capital.

2.- La evidencia de las últimas décadas parece mostrar que la tendencia dominante es la que debilita al Estado respecto de las reglas de juego de la competencia transnacional. La política económica, en cuanto capacidad de producir un espacio autónomo nacional de competencia capitalista, se muestra cada vez más débil. El tipo de cambio institucional que reduciría el ritmo de ese proceso de transnacionalización no parece estar en la agenda de las principales fuerzas sociales de los países capitalistas industrializados.

Simultáneamente, hay una creciente atención del Estado hacia los asuntos relativos al trabajo científico y a la innovación tecnológica, siendo el campo de la defensa uno en el que los países pueden proteger ese trabajo y reducir la fiscalización sobre los costos de la innovación tecnológica, mientras que se los traslada al conjunto de la sociedad a través del presupuesto público.

3.- Nos parece necesario añadir a lo anterior que esta tendencia predominante tiene distinta fuerza en los distintos lugares de la economía mundial. La transnacionalización ha avanzado mucho más en el mundo de los países capitalistas industrializados que en los países del Tercer Mundo. Las limitaciones económicas en el ejercicio de una política económica nacional son

mayores en los países más desarrollados. En éstos, los nexos entre las naciones son más complejos aunque sean menos evidentes. Los circuitos económicos internacionales tienen un tejido más denso, pues incluyen con mayor plenitud tanto los movimientos comerciales como los financieros, los de la inversión y los de conocimiento tecnológico. Si por dependencia entendemos la condicionalidad que sobre los agentes económicos, privados o estatales, impone la carrera de la acumulación a través de la competencia capitalista, deberíamos decir que a más desarrollo, más dependencia.

Es justamente como consecuencia de la menor dependencia económica así entendida que en los países subdesarrollados la dominación política es más abierta y muchas veces tiene que llegar a expresiones militares. Por esa menor dependencia las opciones de cambio social abiertas son también diferentes. No es casual, a nuestro juicio, que los desvíos más notables respecto de la ruta capitalista de desarrollo se hayan dado en países con escaso avance industrial y, por tanto, de las propias relaciones capitalistas de producción.

Los circuitos económicos son menos entretejidos (más desarticulados) en los países subdesarrollados. Hay ámbitos de la economía nacional que pueden autonomizarse bastante del funcionamiento comercial, industrial, financiero o tecnológico. La llamada desarticulación sectorial, por ejemplo, es vista usualmente como factor de dependencia y no hay duda de que así lo es desde un punto de vista nacional. Pero, desde el punto de vista de las relaciones de dependencia respecto del funcionamiento mercantil del capitalismo y de las leyes "coactivas" que se expresan como una exterioridad entre la micro y la macroeconomía, la desarticulación abre campos de libertad que no existen en una economía plenamente articulada.

Esta doble situación simultánea es la que queremos recordar pues, a veces, se han privilegiado los análisis de las cadenas evidentes y ruidosas que se perciben en el ámbito político o en el explícito ejercicio del poder por las grandes empresas transnacionales o locales, y no el estudio de los hilos que, cual telaraña, actúan desde el subconciente social y aprisionan sutilmente a los actores económicos imponiendo reglas de juego aceptadas como obvias, o consideradas inevitables. En los países subdesarrollados también están subdesarrollados los nexos coactivos propios de la economía mercantil y, además, los valores considerados imprescindibles para la convivencia social están menos identificados con las relaciones comerciales y el individualismo propio del capitalismo.

Las reflexiones anteriores tienen por finalidad recordar que las iniciativas de desarrollo industrial en nuestros países tienen que tomar en cuenta límites teóricamente previos, más subterráneos y poderosos que los provenientes de la debilidad resultante de la desarticulación productiva, de la estrechez del mercado interno o de otros factores similares. Pero que también existen posi-

bilidades de buscar rutas propias, justamente como consecuencia de lo que muchas veces es definidos como defectos propios del subdesarrollo.

4.- La economía nacional está situada en un cierto lugar de la economía mundial y no tiene autonomía sólo por las peculiaridades de ese lugar. Al mismo tiempo que existe como una parte de un conjunto global, la economía nacional incorpora al funcionamiento de ese conjunto una racionalidad que no es coincidente con la de las empresas. Esto es particularmente destacado en el caso del objetivo de crear y mantener empleo desde la política del Estado. Este nuevo criterio, a cuya legitimación contribuyó Keynes, añade una racionalidad al escenario económico, pero no opera en el aire. La eficiencia estatal en el logro de dicho objetivo está estrechamente relacionada con la potencia competitiva nacional y transnacional de las empresas operantes dentro de los espacios nacionales. Nuestra predisposición, tendiente a considerar esta nueva racionalidad como subordinada a la estrictamente capitalista aunque influyente, en el distinto curso histórico concreto de la acumulación, en los marcos nacionales y, por lo tanto, del lugar de cada país en el escenario económico mundial. Desde una preocupación por el desarrollo económico nacional, esta racionalidad orientada hacia el mantenimiento del nivel de empleo es, obviamente, fundamental.

Pero, además, la política estatal, con ese objetivo, enfrenta una de las tendencias fundamentales de la acumulación capitalista cual es la de desemplear y formar el clásico "ejército industrial de reserva". Que el efecto contrarrestante de la política económica se realice desde marcos nacionales, tiene como resultado que su eficacia, como indicamos anteriormente, esté determinada en gran medida por el lugar económico al que hemos aludido antes.

Si lo anterior es cierto para la política económica de corto plazo, en la que pretende moverse el Estado keynesiano, lo es en mayor medida para la política de industrialización. La capacidad creadora de empleo de la industria nacional en los países subdesarrollados obliga a una política adicional como es la de protección del mercado y, a través de él, de la producción nacionalmente localizada. La racionalidad creadora de empleo altera de una nueva manera el funcionamiento espontáneo del capitalismo mundial. El grado de esa protección y el margen de libertad que otorga a la política industrial depende, como sabemos bien, del atraso competitivo de la economía nacional. En sentido contrario, la promoción del liberalismo comercial, industrial y financiero y hoy el tecnológico, es más agresiva cuanto mayor sea el liderazgo competitivo del país.

Si recordamos los conocidos rasgos del funcionamiento económico internacional es para poner de relieve, una vez más, la necesidad de tomar en cuenta todos los aspectos relevantes del problema y, en este caso, el significado de actuar desde un marco nacional. En lo relativo a la industrialización, la capacidad de aislarse de la competencia mundial corresponde, felizmente, con la ne-

cesidad de hacerlo. En sentido contrario, esa capacidad tiene límites que no permiten una estrategia autárquica de desarrollo. Más bien ellos obligan a evaluar simultáneamente los requerimientos internos, entre ellos, el empleo, y las posibilidades o límites provenientes de la economía mundial.

El progreso capitalista y su naturaleza desempleante colocan a los países subdesarrollados en la necesidad de retrasar su desarrollo, de postergar la innovación, de mantener tecnologías tradicionales, lo que acentúa el subdesarrollo. En esa dinámica, al que tiene se le da y al que no tiene se le quita. La perspectiva de un círculo vicioso de subdesarrollo sigue estando presente para muchos países, entre ellos el Perú.

B.- Algunas características de la estructura industrial peruana

1.- La industria peruana tiene rasgos generales muy similares a los de los países intermedios de América Latina. Su importancia cuantitativa en el interior de la estructura productiva total es bastante alta cuando la comparamos con los países andinos. El escaso peso relativo de la agricultura eleva la importancia de la industria manufacturera en el P.I.B. antes de iniciarse la crisis, esto es, en 1973. En general, el Perú tenía una importancia sectorial superior al promedio de los países del GRAN en minería, manufactura y Gobierno. (Iguíñiz, 1982).

Como es usual en ciertas etapas del desarrollo industrial que el Perú no ha superado, el mayor peso relativo dentro de la industria corresponde a la producción de bienes de consumo no duradero. El desarrollo más reciente ha consistido en la expansión de la industria de bienes de consumo duradero, y no se han logrado progresos significativos en la producción de bienes de capital propiamente dichos.

2.- Junto a esta pauta básica de evolución de la estructura sectorial, la industria andina tiene por peculiaridad el procesamiento de recursos naturales propios. En el caso del Perú, la industria procesadora de recursos primarios produce el 19% del valor manufacturero. La refinación de metales no ferrosos es la más importante entre ellos (7%), la refinación de petróleo y azúcar le siguen en importancia con 4% cada una, luego se colocan la producción de harina de pescado (3%) y de otros transformados de pescado (1%). Estas proporciones pueden cambiar con cierta facilidad por la variabilidad de la producción pesquera y, en menor medida, del azúcar. Estas actividades están vinculadas al resto de la industria de diversas maneras. Mientras que los metales casi en su totalidad se venden en el extranjero e igual sucede con la harina de pescado, el azúcar y el petróleo tienen un mercado básicamente interno.

3.- De los rasgos enunciados en el párrafo anterior nos interesa destacar un aspecto relativo a la ubicación de la industria peruana en un contexto más amplio. Podemos señalar con base en lo anterior que el 19% de la producción industrial tiene un nivel de competitividad capaz de alternar en los escenarios mundiales sin apoyo particular. La calidad de los recursos naturales procesados y/o su inexistencia en otras latitudes, le dan a esas actividades una ventaja absoluta que se expresa en su capacidad competitiva. Por el contrario, el 81% restante de la producción industrial no contaría con tales ventajas absolutas. De hecho el arancel promedio en 1984 estaba en una tasa de 57%.

4.- Lo anteriormente señalado nos exige plantear precisiones a propósito de la competitividad internacional de la producción manufacturera peruana. Además de la industria procesadora señalada, ha adquirido una cierta continuidad la producción de pescado congelado y en conserva, algunos productos agropecuarios y de alpaca así como una mayor elaboración de metales no ferrosos. Esta adición de rubros corresponde, más por la cantidad exportada que por su nacimiento reciente, a lo que denominamos la exportación no tradicional. Esta exportación ha llegado a su máximo nivel en 1980, llegándose a una cifra de 850 millones de dólares y a un 21.3% de las exportaciones totales del país.

5.- Para avanzar en precisiones sobre el lugar de la industria en el ámbito de la economía mundial, debemos subdividir las exportaciones no tradicionales en varias categorías. La más útil es la propuesta por Schydrowsky, Hunt y Mezzera; en ella se distinguen cuatro categorías. El grupo 1 son los sectores cuyas exportaciones se destinan casi exclusivamente a países fuera de América Latina. El grupo 2 está compuesto por los sectores con ventas importantes hacia países vecinos y de América Latina, pero también con alcances a mercados amplios. El grupo 3 está conformado por actividades que elaboran productos con competitividad suficiente como para exportar más allá de los países vecinos, pero no han logrado implantación firme fuera de América Latina. Finalmente, el grupo 4 está conformado por sectores que sólo exportan a los vecinos.

Varios comentarios son pertinentes a propósito de la clasificación señalada y de la información que presentamos. En primer lugar, como podemos suponer y señalan los elaboradores de la información, las industrias del Grupo 1 y 2, esto es, que tienen alcance mundial, son elaboradoras de recursos naturales. En algunos casos el valor agregado nacional es muy bajo, pero los procesamientos simples de recursos naturales nacionales no están incorporados en estas categorías pues nos hemos referido a ellas en el punto 3 de este acápite. En cualquier caso, son la máxima expresión de competitividad manufacturera.

En lo relativo a la exportación a países vecinos hay que destacar varias cosas. En primer lugar, la presencia de productos con relativamente escaso componente de recursos naturales nacionales (la llamada industria sustitutiva se hace presente). En segundo lugar, llama la atención la importancia relativa de Bolivia y Ecuador, países con menor desarrollo industrial. (Tan importante como la vecindad sería el grado de desarrollo industrial alcanzado). En el conjunto de la exportación manufacturera peruana, en el momento de su máxima expansión, 1979, el principal mercado era el de los EE.UU. de NA., el segundo Ecuador y el tercero Bolivia. Lejos, después entran Italia y Colombia y posteriormente se agregan Venezuela, Chile, Alemania Federal, Argentina y Polonia. Brasil y México tienen poca importancia relativa. Es claro, pues, que la industria menos competitiva tiene su mercado privilegiado en países de menor desarrollo relativo, donde esos productos todavía no se elaboran. La pobre ubicación de Argentina, Brasil y México indica la protección dada, en dichos países, a la producción similar a la exportada desde el Perú y, probablemente exprese, también, diferencias de calidad. (Schydrowsky, Hunt y Mezzer, 1983).

6.- Para complementar lo anterior es útil añadir que, mientras las empresas del Grupo 1 exportan la mayor parte de su producción, aquéllas del Grupo 4 exportan sólo una pequeña parte de la suya. Esto permite percibir que las industrias menos competitivas logran serlo con base en la utilización de su producción marginal, lo que posibilita costos muy reducidos y capacidad de vender a bajos precios. La crisis del mercado interno y la existencia de capacidad instalada ociosa reduce el costo y convierte en competitivas a empresas que, en condiciones normales de ventas nacionales no lo serían. Esta competitividad se logra a través de una reducción significativa de los precios internacionales comparativamente a los logrados en el mercado interno. Mientras las empresas del Grupo 1 logran exportar con precios similares a los internos, el resto de grupos tiene que vender con precios entre 20 y 50% inferiores a los que rigen en el mercado nacional. Aunque estos porcentajes no revelen con precisión la distancia competitiva existente entre las empresas nacionales y las que regulan el precio en el mercado mundial, sí podrían constituir una referencia aproximada de la ineficiencia relativa de la industria nacional en sus componentes, principalmente orientados a abastecer el mercado interno.

7.- Una evaluación completa requeriría evaluar el rol protector, ya no del valor agregado, sino de las ganancias empresariales que provienen del bajo nivel salarial de nuestro país. Para un cierto valor agregado un salario relativamente bajo implica una ganancia a su vez relativamente alta, lo que equivale a una protección efectiva mayor a niveles salariales iguales. En el Perú, el salario promedio en la industria manufacturera es en la actualidad de 103.7 dólares para el caso de trabajadores con negociación colectiva, y de 82.8

dólares en el caso de los que no tienen negociación. El Salario Mínimo Vital, que según las estadísticas oficiales no es alcanzado por el 62.5% de los trabajadores del país, es de 50 dólares.

8.- Las anteriores consideraciones aluden a una situación comparativa en un momento dado. Conviene, por lo tanto, recordar la importancia del ritmo de innovación tecnológica. Al respecto, se ha sustentado con bastante fundamento empírico que una peculiaridad del proceso de innovación tecnológica en el Perú es su carácter de "menor", en contraste con la más importante en los países industrializados denominada "mayor". Se trata pues de adaptaciones de la tecnología importada a ciertas exigencias locales, como la ampliación de la escala de producción, calidad y tipo de insumos, etc. Una segunda peculiaridad de la innovación tecnológica, sería la de ser fundamentalmente ampliadora de capacidad y en menor medida reductora de costos. Se interpreta que el ambiente protegido de competencia externa y muy monopolizado al interior del país, no impulsa una agresiva reducción de costos. (Vega-Centeno 1983).

En realidad, la protección no es sólo un "nivel" de competencia sino que también lo es en un "ritmo" de reducción de costos y en la introducción de nuevos productos. Al hacer más lento el ritmo de innovación necesario para competir en el mercado interno, se ha creado una estructura tecnológica en la que en vez de "fósiles" en movimiento y en exclusión sucesiva se encuentran "fósiles" yuxtapuestos, acumulativamente unos sobre otros y con muy lento movimiento (Iguiniz 1983). Esta característica debe ser vista desde distintas perspectivas, pues lo que no es sino un puro defecto desde un punto de vista competitivo empresarial, tiene valor desde una perspectiva de desarrollo tecnológico. Por ejemplo, esa lentitud en el reemplazo de tecnologías corresponde con y favorece un proceso de aprendizaje en un contexto cultural en el que sólo muy pocos son capaces de incorporar lo nuevo, y la difusión exige un tiempo superior al característico en los países con larga tradición industrial. La absorción de mano de obra que permite el mantenimiento de tecnología primitiva en las empresas, contribuye quizá a elevar la productividad promedio de la industria y del país respecto de la que podría haber en caso de automatizar más rápidamente los procesos productivos. En cualquier caso, el objetivo de elevar la productividad promedio del trabajo en el país introduce una racionalidad distinta a la derivada del objetivo de reducir costos a nivel microeconómico.

9.- El tipo de innovación tecnológica está también relacionado con la significativa diversificación de la producción al interior de cada empresa. Los eslabonamiento hacia atrás no son estimulados por dicha diversificación y los cambios de modelos, marcas, tamaños, etc., reducen la capacidad de aprendizaje, concentrándose así un esfuerzo particular en la venta, financiación, etc. La experiencia peruana ha mostrado que la estatización de ciertos

sectores, en particular el caso de la industria de papel, permitió una racionalización productiva sustancial, se reducirá el número de productos elaborados por cada empresa, fue transmitida de inmediato la experiencia tecnológica que antes era ocultada y se concentró la actividad de investigación.

10.- La experiencia tecnológica nacional sugiere la necesidad de crear condiciones de competencia productiva, pero también, de establecer el marco institucional que permita la traducción del estímulo externo a la empresa, en efectiva respuesta tecnológica. Es necesario determinar además el espacio pertinente de competencia estableciendo la importancia relativa de la competencia en el interior de cada país y aquella que se realiza, directa o indirectamente con el exterior. Es, por otro lado, necesario sopesar la importancia de la competencia para asegurar la calidad de los productos.

11.- El problema del dinamismo tecnológico está estrechamente vinculado con el de las pautas de consumo. La variación de estas pautas conforme se eleva el ingreso, introduce exigencias muy diversas de creatividad. Al mismo tiempo, esas pautas tienen cada vez más un carácter transnacional que convierte en aspiraciones de todos, estilos de vida y consumo sólo accesibles a pequeños grupos en nuestros países, y que requieren de innovaciones en la producción que no están al alcance inmediato de nuestras capacidades.

En el Perú todavía se mantiene una cierta cultura de austeridad en los sectores populares. La relativamente cercana experiencia migratoria mantiene ciertos componentes de la cultura rural que reduce la gama y el tipo de productos indispensables para la supervivencia y el bienestar. La larga crisis actual ha postergado la vigencia de ciertas aspiraciones y prolongado los antiguos estilos.

12.- El acceso al bienestar a través del empleo productivo es particularmente difícil en el Perú. La magnitud del problema del empleo es enorme y la industria no está en condiciones de responsabilizarse por sí sola de tal problema. Los cambios en coeficientes técnicos, las reestructuraciones de la demanda final o de la distribución del ingreso, las prioridades de expansión, basadas en el criterio del empleo, no responden adecuadamente a la gravedad del problema. Mientras Argentina tiene casi el doble de la fuerza laboral que el Perú, incrementa su fuerza laboral en un número anual que es poco mayor que la mitad del correspondiente peruano.

13.- La industria peruana se ve así sometida a retos de un alto nivel de exigencia. La necesidad de aportar excedentes para la inversión en el agro; hacer efectiva su contribución para lograr elevar el nivel de consumo de muy amplias mayorías de subempleados; finalmente, impulsar la innovación tecnológica hasta el adecuamiento, en las ramas priorizadas, con las nuevas circunstancias internacionales.

Esto coloca a las empresas ante exigencias inéditas, pues es necesario elevar sustancialmente la presión tributaria, aceptar y amortiguar términos de intercambio favorables al agro y elevar simultáneamente el nivel de inversión. La experiencia de los últimos 20 años, muestra que el Perú ha reducido su coeficiente de inversión y al mismo tiempo la presión tributaria sobre las utilidades (Iguiniz 1983b). Mientras que en 1968 la inversión privada era el 88.7% de las utilidades de las empresas, en 1975 la cifra se redujo a 50.2%. La misma cifra para los años 1980 y 1984 fue de 35.3% y 23.5% respectivamente. La presión tributaria sobre las ganancias siguió una trayectoria similar. En 1968, la relación entre los impuestos a las utilidades y las utilidades mismas, fue de 32.5%; en 1975 el porcentaje era de 24.4%; en 1980 se redujo a 18.0% y en 1984 alcanzó la tasa de 9.2%. Durante este período, sin embargo, la participación de las utilidades en el ingreso nacional aumenta de manera continua: 15.1% en 1967; 21.5% en 1975; 32.9% en 1980 y 35.9% en 1984. En resumen, conforme se eleva la proporción de las utilidades en el ingreso nacional, se reduce el aporte tributario y la inversión de las empresas a partir de dichas utilidades.

14.- La presencia de un sector llamado "informal" se ha hecho notar con particular agudeza durante los últimos diez años. Más de la mitad de dicho sector está conformado por comerciantes ambulantes, y una proporción menor al 20% está constituida por trabajadores en actividades productivas. Por otro lado, esta actividad informal corresponde con los componentes ocultos de la producción de las empresas legalmente registradas. Como es sabido las actividades productivas de este sector tienen muy baja productividad, generan muy bajos ingresos, requieren poco capital por trabajador y producen artículos de calidad muy desigual. Sin embargo, representan una experiencia comercial y productiva que eleva la capacidad creadora y organizativa de la fuerza laboral.

II.- EXPANSION Y CRISIS INDUSTRIAL EN EL PERU

A.- *Dinámica general y sectorial*

La evolución reciente de la producción global e industrial puede periodizarse en 4 etapas, dos expansivas y dos recesivas. La etapa expansiva más importante corresponde al período 1969-1974, durante el cual la producción crece con un ritmo promedio del 6% anual, y la producción industrial lo hace al 6,6% anual. Luego sigue un período de estancamiento y recesión entre 1974 y 1978. (Cuadro 1).

CUADRO N° 1

PRODUCCION INDUSTRIAL Y GLOBAL

	1969	1974	1978	1982	1984
PBI ind./PBI (%)	24.0	26.2	24.6	23.4	21.8
PBI indust. (crec. anual)	6.6	-0.0	1.8	-6.4	
PBI (crec. anual)	6.0	1.5	3.0	-3.4	

FUENTE: INE

Entre 1978 y 1982, y debido principalmente a la notable expansión de las exportaciones, la economía se recupera creciendo al 3% anual, mientras la industria crece solo al 1.8%. Durante el último período (1982-84) se registra la más fuerte contracción, que afecta más intensamente a la industria. Se puede percibir de lo anterior la debilidad de la última reactivación y la situación de crisis del período global. La tasa promedio anual para el período 1969-1984 fue de 2.8% en el caso del P.B.I. y del 1.7% para la industria.

Al mismo tiempo, la participación de la industria en la producción global aumenta solo durante la primera etapa expansiva de 1969 a 1974. Desde ese año, el peso relativo de la industria empieza a disminuir en forma continua, incluso en el período de ligera recuperación 1978-82, durante el cual la expansión de la producción manufacturera resulta inferior a la expansión global.

La crisis no es sólo del monto producido. La organización social de la producción entra también en crisis. Mientras en 1974 la P.E.A. asalariada era el 41.0% de la P.E.A. total, en 1984 este porcentaje se reduce al 32.8%. La gran magnitud de la crisis se expresa cualitativamente, esto es, muestra su incapacidad de extender las relaciones salariales como modalidad organizativa de la producción.

B.- Crisis y estructura productiva

El crecimiento de la producción industrial peruana durante la primera mitad de la década pasada, no tuvo como atributo único y menos como atributo principal la sustitución de importaciones. Las evidencias sugieren por el contrario que el dinamismo provino de la demanda final interna, en un contexto en el cual los volúmenes exportados se contraen en forma significativa en importantes rubros (algodón, cobre, hierro, harina de pescado). La inversión en la industria se mantiene en niveles muy bajos, y el crecimiento de la producción se hace posible utilizando la capacidad productiva existente para abastecer el mercado interno. El peso del proceso sustitutivo principal corrió a cargo de la producción de petróleo recién en la segunda mitad de la década, lo que hizo posible el autoabastecimiento y generó un excedente exportable.

Del análisis de las tablas de insumo-producto correspondientes a los años 1969 y 1973, podemos destacar algunos cambios en los coeficientes de producción aunque, en términos generales, los efectos de dichos cambios en la articulación intersectorial no son muy altos. En otras palabras, las ramas principalmente productoras de bienes intermedios no crecen al ritmo de las ramas que abastecen el consumo final. Las inversiones realizadas por el gobierno militar en la producción de bienes intermedios (siderurgia, papel, negro de humo, etc.) no llegaron a madurar durante este período.

Al mismo tiempo, sin embargo, es significativo que durante este período de gran protección a la industria local aumente la articulación entre algunos sectores. Esto se expresa por ejemplo en el aumento de la producción agropecuaria vendida a ramas productoras de bienes intermedios vinculados a la exportación. Los porcentajes de cambio en los coeficientes de producción, sugieren al mismo tiempo que otras industrias de bienes intermedios como las ramas del cuero, caucho, imprentas y editoriales, aumentan significativamente sus ventas tanto a las actividades productoras de bienes de consumo duradero como a minería, pesca y petróleo.

De otro lado, se registran también en este período tendencias a la desarticulación. La industria química parece constituir un caso especial al reducir sus compras a los demás sectores por unidad de valor producido, mostrando al mismo tiempo una tendencia al aumento en el coeficiente sectorial de importación de insumos.

Más recientemente, se han realizado trabajos de "compatibilización" de las tablas de insumo-producto para los años 1969, 1973 y 1979, y de elaboración de tablas anuales para el período 1979-1984, que abren nuevas y mejores posibilidades para evaluar los resultados de la estrategia industrial implementada en la década de 1970, así como para explorar posibilidades futuras.

Aún cuando la inflación y la devaluación al alterar la estructura de precios relativos, añaden dificultad a la comparación intertemporal de las matrices compatibilizadas (sobre todo para el período 1973-1979) se están realizando trabajos de investigación que nos permiten disponer de estimaciones preliminares.

Estas estimaciones para el período 1973-1979 muestran un sustantivo aumento del flujo de transacciones intersectoriales. Esto es, consistente con la evolución de los índices de volumen físico de producción, los cuales indican que **durante** el período de crisis 1974-1978, las ramas menos afectadas son las de la industria intermedia.

Al mismo tiempo, sin embargo, la producción de la industria intermedia en la segunda mitad de la década no evoluciona homogéneamente en la dirección de sustituir insumos importados. Resulta significativo, por ejemplo, el **contraste entre la menor utilización de insumos de cuero y madera** (que tienen mayor contenido de recursos nacionales) con el aumento en los requerimientos de producción de las industrias intermedias química y del plástico (que tienen un alto contenido de insumos importados) para abastecer un mismo sector de demanda final.

Otro aspecto destacable del proceso industrial durante la década pasado es el enorme aumento de la exportación manufacturera. En 1970 se exportaron 34.2 millones de dólares elevándose este nivel a 151.3 millones en 1974 y a 848.7 millones en 1980. El mayor aumento ocurrió mientras el mercado interno entraba en recesión, la tasa de cambio se elevaba drásticamente, se elevaban también los subsidios a la exportación y el mercado internacional se redinamizaba tras la crisis de mediados de década. Posteriormente, cuando varias de estas circunstancias se alteraron, la exportación de manufacturas se **contrae** llegando a 555.0 millones en 1983.

En resumen, la producción durante la década pasada evoluciona lenta y desigualmente en su articulación interna. Es importante dejar constancia de la enorme protección existente durante dicha década. Simultáneamente, las exportaciones manufactureras aumentan en forma significativa manteniéndose en un nivel ligeramente superior al 20% de las exportaciones totales.

III.- DILEMAS Y OPCIONES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

La experiencia de estancamiento productivo e industrial en las últimas décadas obliga a plantear los problemas y las soluciones con la máxima profundidad posible. Esto significa que se deben tomar en cuenta los asuntos que conciernen a una gama de aspectos que va desde los más minúsculos y parciales hasta los relativos al sistema social predominante y su racionalidad.

1.- El problema del desarrollo industrial no puede ser abordado con un enfoque sectorial. La experiencia peruana y quizá la de países pequeños y estancados pone de manifiesto la existencia de problemas que corresponden al ámbito de la racionalidad económica y de la organización social, propias del capitalismo. Las reglas de juego fundamentales como son, entre otras, la de la competencia interempresarial, la de la libertad empresarial para determinar el monto del ahorro y el destino de la inversión, no se muestran eficaces para colocar el proceso de acumulación en una trayectoria autosostenida. Esto exige reformular de manera importante el marco institucional, incluyendo el sistema de incentivos, el rol del estado y la participación de los trabajadores en el diseño de la política empresarial.

2.- El agravamiento persistente de la violencia terrorista, de la violencia responsable de las fuerzas armadas, y la que proviene de la delincuencia, está poniendo sobre el tapete la profundidad de las desigualdades económicas internas y de la discriminación étnica, y por lo tanto, la urgencia de resolver el problema de la miseria extrema en la que se debaten crecientes sectores de la población nacional. El esfuerzo redistributivo necesario para abordar este problema pone en cuestión el sistema de incentivos vigente, pues dicho esfuerzo debe reducir las utilidades y, a pesar de ello, debe ser compatible con una inversión creciente en la nueva capacidad productiva. El interrogante de fondo al respecto gira en torno al marco institucional más adecuado para elevar el consumo de las mayorías y, a la vez, elevar el coeficiente de inversión a partir de un excedente reducido como consecuencia de la política redistributiva.

3.- En relación con el rol del estado, nos parece necesario superar la composición usual entre el sector público y el sector privado. Aunque la proporción entre la importancia de ambos sectores puede tener que cambiar, nos parece también que el sector privado, sin el apoyo del estado, no podrá sobrevivir ante la agudización de la competencia internacional, y, al mismo tiempo, ante el aumento de las presiones sociales internas que se expresan tanto directamente como a través del propio estado.

4.- La experiencia peruana de los últimos 15 años, introduce con fuerza un elemento adicional que nos parece de suma importancia para el diseño de un proyecto industrial alternativo. Nos referimos a fórmulas de cogestión como la Comunidad Laboral, que abren la posibilidad de una gestión empresarial a la vez autónoma del estado y vigilante de los intereses nacionales. Esta última característica nos parece fundamental en un contexto de transnacionalización del capital y, al mismo tiempo, de gran inestabilidad política interna. Estas circunstancias contribuyen a hacer sumamente frágil la retención de exce-

dentes en el país y su aplicación a inversiones de riesgo como son las propias de la industria. En esta perspectiva, la actividad cogestionaria debe tener, tanto o más que un objetivo redistributivo entre el capital y el trabajo asalariado, una finalidad en el campo del ahorro nacional y de la inversión.

5.- El otro reto fundamental sobre el sector industrial y el conjunto de la economía es el que ha puesto en la agenda el rápido proceso de innovación tecnológica mundial. Este proceso tiene claramente un doble signo para nuestras economías. Por un lado, abre nuevas posibilidades para enfrentar de manera más económica importantes problemas relativos a las necesidades básicas de la población, a la organización de los procesos económicos y a muchas otras esferas de la actividad humana. Por otro lado, no es posible dejar de tomar en cuenta el enorme proceso destructivo de la tecnología, obsoleta de acuerdo a medias internacionales, que abriría el camino a la adopción de tales innovaciones en países como el nuestro.

Esta doble situación obliga a una política diferenciada en lo que respecta a la apertura o cierre de la economía nacional. La creciente transnacionalización en el capo de la cultura y de los valores que ella implica, así como la urgencia de elevar la productividad y la producción para atender las necesidades populares, impulsarán con toda justicia la adopción de pautas de consumo y procesos productivos que incorporen los nuevos avances de la tecnología contemporánea. Al mismo tiempo, será necesario proteger amplios campos de la actividad económica nacional frente a la competencia y a la cultura transnacionales. A nuestro juicio, no son factibles las posturas simplistas al respecto.

6.- La capacidad de la industria para absorber el creciente contingente de la masa laboral, es reducida. El problema del empleo tiene que ser enfocado desde una perspectiva que trasciende lo sectorial y que al mismo tiempo lo redefine. La escasa capacidad de absorber mano de obra que tiene la tecnología moderna, el alto costo de la inversión por puesto de trabajo generado, y el fuerte crecimiento demográfico hacen imposible enfrentar el problema del empleo con los criterios convencionales.

Uno de los aspectos que debe ser reformulado es el que se refiere a la relación entre productividad e ingreso. El problema fundamental al respecto es de subempleo y no de desempleo. Dicho subempleo es casi totalmente atribuible a bajos ingresos y no a jornadas reducidas de trabajo. El trabajador peruano está mayoritariamente relacionado en su actividad diaria con algún medio de producción o de circulación de mercancías, aunque generalmente dichos medios sean escasos y/o de mala calidad. El aumento en el nivel de bienestar no puede ocurrir desligando a dichos trabajadores del medio de producción al cual tienen acceso y a la vez no puede ocurrir por medio de una elevación de la productividad basada en dichos medios. Por ello, junto a una política de

aumento de la productividad es indispensable una drástica política redistributiva que eleve el ingreso real familiar por encima de la propia capacidad productiva. Un componente fundamental de dicha elevación tiene que adquirir la modalidad de consumo social cubierto y garantizado por el estado. Este enfoque del problema permite elevar la calidad del empleo existente y reducir el impacto sobre el bienestar familiar del subempleo por ingresos.

Otro elemento de la redefinición del problema del empleo gira en torno a la revalorización de los servicios como actividad productiva. Es crecientemente aceptado que muchas de las actividades que se clasifican bajo esta denominación, responden a necesidades humanas tan insoslayables como las referidas a los bienes materiales. En otros casos, los servicios constituyen un componente esencial de la actividad productiva.

Nuestro interés en destacar estos aspectos no es otro que poner la responsabilidad de la industria como sector en relación con el problema del empleo, en un contexto más adecuado e integral.

7.- Lo anteriormente señalado facilita solicitar a la industria un comportamiento más agresivo en el campo tecnológico. Justamente, distribuir la responsabilidad en lo relativo al empleo entre diversos sectores de la economía, "desahoga" el sector industrial y posibilita la asignación de roles ahorradores de mano de obra pero generadores de mayor productividad, menores costos y precios.

El desarrollo tecnológico exige, cada vez más, una especialización y una continuidad en la investigación que son facilitados con mayor probabilidad en empresas grandes. La división del trabajo que ellas permiten puede dar lugar al ensamblaje de equipos de investigación capaces de absorber tecnología importada, adaptarla a los condicionamientos locales y generar nuevos desarrollos.

La concentración del poder de mercado ha dado lugar a una visión generalmente negativa que proviene de una perspectiva idealizada sobre las bondades de la competencia atomística. Esta perspectiva olvida la naturaleza conflictiva de la competencia y la importancia del poder y del tamaño para influir en el desenlace de la confrontación competitiva. Pero el poder de mercado que viene del tamaño es distinto de aquél que resulta de la capacidad tecnológica. El tamaño empresarial no garantiza el desarrollo de esa capacidad, pero en muchos casos constituye una condición necesaria.

8.- El ámbito privilegiado de competencia para ciertas actividades debe ser el transnacional. Para que así sea, también es conveniente la existencia de grandes empresas capaces de especializar equipos profesionales en el campo de lo financiero y de lo comercial. El reducido tamaño de nuestro mercado interno es incompatible con la existencia de una gran competencia inter-

na. Por ello, un estímulo importante para llegar a cabo un estricto control de calidad y una agresiva política reductora de costos debe provenir de los retos propios de la competencia fuera del mercado nacional. Una vía en esta dirección es la conformación de empresas dirigidas a abastecer mercados subregionales como el andino, o la conformación de empresas multinacionales con el mismo fin.

9.- El progreso continuado y acumulativo en el campo de la innovación tecnológica, supone la existencia de un nivel cultural relativamente elevado y de una experiencia productiva bastante extendida. El rol de la pequeña empresa al respecto es insustituible, tanto por la cultura tecnológica que ello supone como por la capacidad gerencial a que contribuye. Existen muchas actividades para las cuales las economías de escala no son relevantes, y al mismo tiempo permiten expandir la base productiva del país. No debe, por lo tanto, contraponerse la gran empresa a la pequeña. Además, en muchos casos existen relaciones de complementación indispensables para la integración nacional de los procesos productivos. No hay que descartar, por otro lado, relaciones de subcontratación que también vinculan en una misma tarea a grandes y pequeñas empresas.

10.- Junto con la protección de la actividad productiva dirigida principalmente al mercado interno, nos parece necesario subrayar la importancia de reducir el número de modelos, marcas y tamaños en aquellos rubros cuya diversificación y continuo cambio impide la ampliación de escalas de producción y la generación de eslabonamientos. Ello facilita el control de calidad, la planificación y acumulación del aprendizaje tecnológico.

11.- La "estandarización" propuesta tiene como corelato obligatorio la promoción de una cierta austeridad en la diversificación del consumo y de una adaptación en el campo productivo al menor rango de variedades y especificaciones.

12.- El mercado fundamental para la expansión de la industria es y tiene que ser el mercado interno. Lo señalado en los puntos anteriores aporta a la extensión de dicho mercado para un cierto nivel de ingreso. Está demás pretender que esta orientación productiva se contrapone a la necesaria iniciativa en el campo de las exportaciones manufactureras. Una de las maneras inadecuadas como ha sido formulada esta contraposición consiste en suponer que la sustitución de importaciones se ha agotado y que, por lo tanto, la posibilidad de ahorrar divisas por esta vía es muy limitada. Las transformaciones sugeridas en párrafos anteriores añaden, sin embargo, posibilidades de sustitución que bajo las condiciones actuales de funcionamiento económico simplemente no existen.

Descartada la contraposición mencionada nos parece necesario reiterar la importancia de la competencia en el mercado internacional. Esta importancia trasciende la necesidad de obtener divisas en la medida en que permite el desarrollo de una experiencia insustituible, incluso para el progreso de las actividades orientadas hacia el mercado interno.

Todo esto permite ubicar la exportación manufacturera como un componente dentro de una propuesta de industrialización más compleja y menos centrada en el problema de la generación de divisas.

13.- Tanto la satisfacción de la demanda interna como el abastecimiento del mercado mundial tiene que basarse en un inicio en el amplio uso y transformación de los recursos naturales propios del país. En el Perú, algunos de los principales recursos son la minería metálica, la pesca, la madera, la lana de auquénidos, el algodón y la coca. Casi todos ellos son renovables si es que se lleva a cabo una estricta política de conservación y control de la explotación. Esto abre posibilidades, por ejemplo, para desarrollar los complejos minero-metálico, textil, pesquero, maderero y agroindustrial.

14.- La madurez alcanzada en algunas actividades de las ramas metal-mecánicas, así como las posibilidades abiertas por la "estandarización" y la ampliación de las escalas, permiten una política más agresiva hacia el mercado externo. Como sugiere la experiencia recordada anteriormente, el mercado privilegiado para este tipo de productos tiene que ser, en un inicio, el de los países sub-desarrollados con menor grado de industrialización. Las relaciones de cooperación e intercambio Sur-Sur son importantes para facilitar este tipo de comercio.

15.- En las actuales circunstancias es necesaria una política específica para el llamado sector informal. El acceso de este sector al crédito formal y a la asistencia técnica y administrativa, así como a circuitos de comercialización más amplia y estables, debe facilitar la obtención de condiciones de trabajo mínimamente adecuadas para quienes laboran en este sector.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Iguñiz, J. *Política Económica e Industrialización en el Grupo Andino 1970-1980*'' Junta del Acuerdo de Cartagena Jun./dic. 607, Lima, marzo 1982.
- 2.- Iguñiz, J. "Comentario al libro Crecimiento, Industrialización y Cambio Técnico" de Máximo Vega-Centeno en *Economía* Vol. VI N°. 11-12. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1983.
- 3.- Iguñiz, J. "Perspectivas y Opciones frente a la Crisis" en *Pensamiento Iberoamericano* N° 4. Madrid. 1983.
- 4.- Schydrowsky D., Hunt S. y Mezzera, J. *La Promoción de Exportaciones No Tradicionales en el Perú*. ADEX. Lima, 1983.
- 5.- Vega-Centeno, M. *Crecimiento, Industrialización y Cambio Técnico,, Perú 1955-1980*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 1983.
- 6.- Iguñiz, J. "Interpretaciones de la Evolución de la Economía Peruana: 1950-1968" en Iguñiz, J. y Otros. *La Investigación en Ciencias Sociales en el Perú*. Tarea, Lima 1979.
- 7.- *Reflexiones Polémicas sobre Dos Alternativas a la Situación Económica Actual* F. Ebert. Lima, 1978.
- 8.- "Razones y Falacias de la Exportación no Tradicional" en *Análisis* N° 7. Lima, 1979.
- 9.- *Políticas Industriales del Perú durante la Década de los años Setenta*, Junta del Acuerdo de Cartagena. Junio/Diciembre 607.4. Lima, 1982.
- 10.- "Perspectivas y Opciones frente a la Crisis" en *Pensamiento Iberoamericano* N° 4. Madrid, 1983.
- 11.- Iguñiz, J. y Távora, J. *Crecimiento Económico y restricción Externa*. F. Ebert, Lima, 1985.
- 12.- Távora, J. "Reactivación Selectiva y Estructura Industrial: Un Ejercicio de simulación en el Marco Analítico de Insumo-Producto", en *Reactivación Industrial: del corto al mediano plazo*. F. Ebert. Lima, 1986.

**VIII- LA ECONOMIA
VENEZOLANA:
INDUSTRIALIZACION
CRISIS Y AJUSTE**

Victor Fajardo Cortez

1a. PARTE: EL MODELO DE ACUMULACION DE LA ECONOMIA VENEZOLANA Y SU BASE INDUSTRIAL

1. *Elementos de un diagnóstico*

El modelo de acumulación de la economía venezolana es el resultado de una estrategia de desarrollo, que ha contado con el apoyo deliberado del Estado venezolano desde que se inició el proceso de sustitución de importaciones, como pivote de la industrialización, y la modernización de la agricultura de nuestro país. Dicha estrategia de desarrollo no difiere en lo fundamental de los lineamientos establecidos por la CEPAL para el conjunto de América Latina, aunque contiene especificidades muy relevantes en el caso venezolano por ser nuestra economía, exportadora importante de petróleo. Como expondremos más adelante, nuestro modelo, por ejemplo, no ha tenido la severa restricción del sector externo ni la limitación de un deficiente ahorro interno; fenómenos que sí incidieron apreciablemente en el conjunto de los países latinoamericanos.

En Venezuela se inició el proceso de industrialización con una elevada protección arancelaria y, más particularmente, con la imposición generalizada de restricciones cuantitativas y pararancelarias a todas las mercancías importadas que decidieran producir en el país empresarios nacionales o extranjeros. Sin ningún criterio sistemático de selección, se ofrecieron y garantizaron grandes y duraderos incentivos de ganancias, con un horizonte indefinido de tiempo como norma de protección a la industria naciente.

En el caso venezolano, al no poner reparos en el nivel de protección de la industria, en la selección de las ramas y en su período de maduración, la estrategia de desarrollo condenaba las nuevas actividades industriales a la ineficiencia e incompetitividad internacional, en tanto descansaban y se reproducían bajo el amparo de un sistema proteccionista cuyo propósito fundamental era la cantidad y no la calidad del crecimiento industrial y agrícola; sin prestar mayor atención en los costos y precios relativos internacionales, ni al carácter temporal que debían tener los elevados incentivos de lucro. Por el contrario, el inte-

rés consistía en estimular indiscriminadamente el crecimiento industrial, con lo cual -según el supuesto "la industria es buena en sí misma"- se aspiraba al desarrollo dinámico del resto de las actividades económicas, con sus frutos de mayor empleo y redistribución del ingreso.

Desde fines de la década del cincuenta hasta principios de los setenta, no hubo mayor preocupación por los desequilibrios del aparato productivo interno. Tampoco la hubo por los severos desajustes en la distribución del ingreso; por los problemas tecnológicos y la excesiva vulnerabilidad externa de la economía; por el elevado atraso del sector agrícola ni por el peligroso predominio del capital extranjero en las actividades más dinámicas.

Hasta el principio de los setenta, éstos eran algunos de los rasgos característicos del modelo de acumulación de la economía venezolana: su base industrial y agrícola estaba orientada hacia el mercado interno, disfrutaba de una protección arancelaria y no arancelaria que hacía posible el funcionamiento de un sector productivo que operaba con elevados costos de producción no competitivos con el exterior, salvo en su sector clave que era el petróleo. Al propio tiempo, la sustitución de importaciones se desarrollaba como una política independiente y excluyente de la diversificación de exportaciones, que en teoría -paradójicamente- pregonaba la ruptura de la dependencia del petróleo como actividad básica de exportación. Lógicamente, en este contexto de funcionamiento, el sector petrolero de exportación tradicional continuaba supliendo las divisas necesarias para que todo el andamiaje económico de las nuevas y viejas actividades siguieran creciendo. Por tanto, el crecimiento industrial, agrícola y de servicios de la economía coexistía y se reproducía con una elevada vulnerabilidad externa, ya que los ingresos externos seguían dependiendo en las mismas proporciones de la actividad petrolera. Esa era la situación entre 1959-1972: las exportaciones de petróleo proveían el 91% de las divisas en 1959, 94% en 1968 y 92% en 1972.

Para completar este suscinto diagnóstico de la economía venezolana a principio de los años setenta, quisiéramos puntualizar otros de sus rasgos estructurales.

Como era de esperarse, el proceso industrial comenzó con la sustitución de los bienes de consumo. Dicho proceso cambió la estructura de los bienes importados según su destino, pero aumentó el volumen y valor de las mismas. Perdieron importancia los productos de consumo final importado y cobraron significación los bienes intermedios y de capital. A principio de los setenta, el valor de los bienes intermedios y de capital representaban cerca del 83% del total de bienes importados. Esta estructura de las importaciones eran el refle-

jo de un aparato industrial interno totalmente desintegrado e incompleto, pero doblemente articulado con los procesos internacionales de acumulación de capital. Al propio tiempo, el elevado monto de importaciones de bienes agrícolas mostraba la existencia de un modelo de acumulación también desintegrado intersectorialmente, lo cual era una consecuencia del desfase del sector agrícola. Buena parte de la demanda de alimentos de la población y de materias primas por parte de la industria era cubierta con importaciones.

Otra característica sobresaliente del modelo era el reducido mercado interno en términos de población, el cual se achicaba todavía más por la estructura distributiva del ingreso, que se concentraba en las capas medias y altas de la población. Siendo tan reducido el mercado de realización de la producción, las distorsiones de la economía de por sí se agravaban porque no estimulaban o facilitaban la competencia empresarial interna, ya que pocas unidades en cada mercado eran suficientes para cubrir la demanda efectiva. De ello da cuenta un sector industrial con fuertes signos de concentración y de formas monopolísticas y oligopólicas de competencia, lo que unido al elevado proteccionismo, ponía de bulto la existencia de una industria nacional que operaba sin competencia interna y sin competencia internacional.

En estas condiciones estaban negadas las posibilidades de diversificar las exportaciones con bienes industriales de consumo final. Estas no eran posibles en un contexto de elevadas barreras proteccionistas y de formas de mercado no competitivas. Menos aún era posible esperar (dada la reducida dimensión del mercado interno) la complejización del proceso industrial mediante la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, ya que sus condiciones de rentabilidad están estrechamente asociadas con grandes escalas de producción y amplios mercados de realización.

El modelo de desarrollo industrial presentaba también serios problemas de desempleo estructural e ineficiente aprovechamiento de la dotación de los factores productivos. Este era el resultado de un patrón productivo basado en un patrón tecnológico importado, intensivo en capital y en el suministro de materias primas importadas. Dicho desajuste creaba un círculo vicioso que combinaba la ineficiencia productiva, el desempleo estructural y la acentuación de un patrón de consumo fundamentado en las capas medias y altas de la población que encarecía el consumo y reducía las posibilidades de expansión de la demanda agregada interna.

Más que un resultado perverso, esta realidad del aparato industrial y de la economía en su conjunto era inducida por las grandes facilidades cambiarias, fiscales, arancelarias y financieras que acompañaron la política industrial durante ese período. Por otra parte, deben remarcarse las amplias facilidades que

le fueron otorgadas al capital extranjero y que predeterminaron que gran parte del esfuerzo sustitutivo descansara en inversiones extranjeras, muchas de ellas asociadas con capitales venezolanos, que sin ningún tipo de restricciones impusieron sus patrones de inversión, de producción y de consumo en nuestro país.

El carácter transnacional de buena parte de las inversiones industriales dinámicas y la apertura internacional del modelo de acumulación ya referido, resumen los principales mecanismos de tensión que la dinámica industrial ejerce sobre el sector externo de la economía: las importaciones crecientes de bienes intermedios y de capital, los servicios tecnológicos y la remisión de utilidades de los inversionistas extranjeros. Todos esos flujos eran posible gracias a las bondades del sector petrolero.

El corolario del modelo se cierra con la participación del Estado en la economía. El Estado venezolano es quien percibe los ingresos de divisas por concepto de exportaciones petroleras, y en tanto receptor directo y administrador de estos cuatiosos recursos, desempeña un rol protagónico en la economía nacional. De ese modo, su dinámica fiscal, cambiaria, monetaria y financiera se encuentra condicionada en altísimo grado por el comportamiento de la industria petrolera y los vaivenes de los precios internacionales de los hidrocarburos. Ese es el motor de la economía venezolana. La actividad petrolera no solamente resuelve el problema de las importaciones y de los pagos factoriales al exterior sino que a través del gasto público y de las transferencias a la economía, se compensa el carácter excluyente del modelo de acumulación.

2. Los cambios más recientes del modelo

Mediante este modelo, esta economía mantuvo un buen ritmo de crecimiento entre 1958-73, con tasas de crecimiento interanual del 6% entre fines de los cincuenta y 1973, con mejoramiento en el Producto Nacional Bruto per cápita en términos reales superiores al 2% cada año. Se mantuvo una gran estabilidad del sector externo, con una balanza comercial y una cuenta corriente en superávit.

La política de gastos del sector público fue sumamente moderada y correspondiente con el comportamiento de los ingresos petroleros, con tasas de crecimiento promedio superiores al 5%.

Todas estas tendencias, tanto del sector externo como de la economía interna, se modificaron súbitamente con el gran salto que dieron los precios petroleros entre 1973-74, y que se reforzaron posteriormente con la nacionalización de la industria de los hidrocarburos en 1976. La magnitud de los nuevos ingresos petroleros hizo posible la redefinición del patrón de acumulación y cre-

CUADRO N° 1

TASAS DE CRECIMIENTO POR PERIODOS ESCOGIDOS: 1959-83

	1959-63	1964-68	1969-73	1974-78	1979-83
P.I.B. real	7.4	6.5	6.4	8.2	-0.8
P.N.B. real per cápita	2.1	4.3	5.3	6.1	-1.2
Tasa de inflación	1.3	1.4	3.0	8.2	13.4

FUENTE: Estadísticas del Banco Central de Venezuela

cimiento de la economía. El Estado dejó de ser un agente económico meramente rentista y asumió un rol activo en la dinámica productiva de la economía, con núcleos propios de acumulación en las industrias básicas, con políticas industriales y económicas dirigidas a profundizar la sustitución de importaciones mediante la producción interna de bienes intermedios y de algunos bienes de capital, aprovechando la dotación de recursos naturales del país como el hierro, el aluminio, el petróleo y la hidroelectricidad. Con los nuevos ingresos petroleros se formuló una nueva política industrial orientada hacia la diversificación de exportaciones no tradicionales, basada en la producción de bienes, por las industrias básicas gestionadas por el sector público, y en su aprovechamiento interno por el sector privado, en un esfuerzo por integrar la economía interna.

El financiamiento que requería este ambicioso programa de inversión y de transformación del aparato productivo venezolano rebasó la magnitud de los nuevos ingresos petroleros, y de ello estuvieron conscientes los gestores de la nueva estrategia. Deliberadamente, el gobierno de turno contempló un fuerte endeudamiento externo con los bancos privados internacionales, lo que justificaron en tres consideraciones fundamentales:

- i) Se aprovechaban las buenas condiciones existentes en los mercados financieros internacionales para el momento del plan (1975-76): bajas tasas de interés y largos plazos de amortización. Se estimaba que en el horizonte del mediano plazo, los préstamos seguirían siendo abundantes y baratos.

CUADRO N° 2

	P.N.B. real (1)	Población (2)	(3) PNB per cápita
1959	49.7	7.1	7.000
1960	51.6	7.4	6.973
1961	54.2	7.6	7.132
1962	59.1	7.9	7.481
1963	63.3	8.1	7.815
1964	69.4	8.4	8.262
1965	73.5	8.7	8.448
1966	75.4	9.0	8.378
1967	78.3	9.3	8.419
1968	82.1	9.6	8.552
1969	85.7	9.9	8.657
1970	93.3	10.3	9.058
1971	96.1	10.6	9.066
1972	99.2	10.9	9.101
1973	105.2	11.3	9.310
1974	111.7	11.6	9.629
1975	118.3	12.0	9.858
1976	128.2	12.4	10.339
1977	137.0	12.7	10.787
1978	141.3	13.1	10.786
1979	142.5	13.5	10.556
1980	140.8	13.9	10.129
1981	142.2	14.3	9.941
1982	142.0	14.8	9.595
1983	135.6	15.2	8.921

FUENTE: Estadísticas del BCV y de la OCEI.

- (1) En miles de millones de bolívares
- (2) En millones de habitantes
- (3) En bolívares por habitante

Tipo de cambio promedio de bolívares por dólar:

1958-61 = Bs. 3,33/\$

1962-71 = Bs. 4,40/\$

1972-82 = Bs. 4,30/\$

- ii) Se estimaba que los precios del petróleo, en términos reales, seguirían su tendencia ascendente, y que aquellos préstamos baratos serían pagados con petróleo más caro.
- iii) Se estimaba que las nuevas exportaciones provenientes de los grandes planes siderúrgicos, petroquímicos y aluminicos, al madurar ampliarían considerablemente las exportaciones y con ello aumentaría la capacidad de pagos del país, con cuyos ingresos se servirían las obligaciones externas con la banca internacional.

3. *Algunos de los resultados más importantes*

El primer impacto de los nuevos planes de inversión y del gasto público fue una fuerte presión de demanda que se cubrió parcialmente con el agotamiento de la capacidad ociosa existente y con un crecimiento sin precedentes de las importaciones, estimuladas en alto grado por el apreciable componente importado de los planes de inversión del sector público y por el uso deliberado de las importaciones como elemento anti-inflacionario. Los altos niveles de demanda interna, los nuevos espacios de acumulación creados por las nuevas líneas de producción, abiertas por la expansión productiva del Estado y el alto crecimiento del gasto y de las transferencias del sector público, impulsaron un alza espectacular de la inversión privada entre 1975-78, principalmente en el sector de no transables (servicios y construcción) que eran los sectores más rentables de la economía.

La continuación de los planes de inversión del Estado, el sostenido crecimiento del gasto público y los nuevos proyectos originados en el sector privado sostuvieron una onda expansiva de las importaciones sin precedentes, hasta el punto de que la cuenta corriente de la balanza de pagos del país cerró con un déficit en 1977, el cual aumentó impresionantemente en 1978 a magnitudes de 5.735 millones de dólares, cifra similar al superávit obtenido en el mejor año petrolero de 1974. Todo el déficit externo era financiado con endeudamiento externo.

El monto real del endeudamiento externo del sector público fue muy superior al inicialmente programado, y no todos los recursos externos de origen bancario fueron utilizados en el financiamiento de las inversiones productivas estipuladas. Las causas fueron muchas, pero sin duda que una de las más importantes fue la inexistencia de mecanismos de control de la deuda por parte de las autoridades financieras, y la disociación entre el endeudamiento con los bancos por parte de la gerencia de las empresas estatales y la evaluación de ~~costo-beneficio de los proyectos de inversión.~~

Esta "suigéneris" manera de gerenciar proyectos de inversión creó un amplio margen de maniobra para que los administradores de las empresas públicas tuvieran acceso a fondos externos indiscriminadamente, para financiar todo tipo de operaciones, incluyendo déficit corrientes, pagos de nóminas, etc. Factores adicionales influyeron sobre el crecimiento y la estructura de la deuda externa del sector público consolidado. Entre ellos deben señalarse la caída de los ingresos petroleros entre 1976-78, lo que redujo las transferencias del Gobierno Central a las empresas estatales y obligó a éste a la contratación de empréstitos externos.

El estancamiento de los ingresos petroleros ocurrido entre 1976-78 se hizo contradictorio con la dinámica del gasto fiscal y el incremento de las importaciones hasta magnitudes insospechadas. La gestión fiscal crecientemente deficitaria no sólo se explica por el potenciamiento productivo y la ampliación de la infraestructura y los servicios públicos, sino también por la vasta red de transferencias financieras directas e indirectas que el Estado realizó hacia los circuitos de acumulación del sector privado.

CUADRO N° 3

BALANZA DE PAGOS DE VENEZUELA (Miles de millones de US\$)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo cuenta corriente	Reservas internacionales
1973	4.72	2.63	0.99	2.4
1974	11.09	3.88	5.96	6.5
1975	8.85	5.46	2.34	9.4
1976	9.31	7.34	0.49	9.2
1977	9.56	10.19	-2.90	12.2
1978	9.17	11.23	-5.74	11.2
1979	14.36	10.00	0.35	15.6
1980	19.28	10.88	4.73	18.5
1981	20.18	12.12	4.00	18.8
1982	16.55	13.17	-3.49	11.0
1983	14.84	6.78	4.70	14.1

CUADRO N° 4

ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS (Tasas interanuales de crecimiento real)

	Consumo privado	Inversión privada	Gasto público	Salario real	Tasa inflación
1973	6.4	13.8	6.5	4.9	5.4
1974	17.7	2.0	14.0	7.2	11.3
1975	14.0	10.8	20.0	6.2	7.7
1976	10.4	16.4	32.4	7.7	7.7
1977	11.1	33.4	9.4	3.5	7.8
1978	10.6	- 1.6	6.5	9.5	7.2
1979	3.6	-20.3	- 1.1	-2.3	12.0
1980	1.2	-23.5	2.4	-7.1	21.0
1981	2.1	-19.8	11.2	-5.3	16.2
1982	3.2	-23.6	6.9	-5.7	10.0
1983	- 2.8	-34.0	-25.7	-3.8	6.4

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 5
SIGNIFICACION DEL PETROLEO EN LA ECONOMIA VENEZOLANA

	1973	1975	1977	1979	1981	1983
Exportaciones Petroleras	0.94	0.94	0.95	0.95	0.95	0.93
Exportaciones Totales						
P.I.B. petrolero	0.18	0.11	0.09	0.10	0.09	0.08
P.I.B. total						

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 6
INVERSION BRUTA FIJA PUBLICA Y PRIVADA
(En miles de millones de bolívares constantes)

	Total	Pública	Privada	P.I.B.	I.B.F./P.I.B
1973	15.5	5.5	10.0	57.5	27.0
1974	15.1	4.9	10.2	61.0	24.8
1975	19.7	6.8	12.9	54.6	30.5
1976	21.2	7.1	14.1	70.0	30.2
1977	28.0	9.1	18.9	74.8	37.4
1978	28.3	9.5	18.8	77.2	36.7
1979	26.1	11.1	15.0	77.4	33.7
1980	22.3	10.6	11.7	78.8	28.3
1981	22.9	13.8	9.1	75.6	30.4
1982	22.1	15.1	7.0	76.1	29.0
1983	15.4	10.8	4.6	72.5	21.3

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 7
EVOLUCION DEL P.I.B. POR CLASE DE ACTIVIDADES ECONOMICAS
(En miles de millones de bolívares constantes)

	1972	1978	1978/72	1983	1983/78	t.i.a. (*)
Agricultura	3.5	4.7	1,34	4.9	1.04	0.8
Petróleo crudo y gas	7.9	5.3	0.67	4.5	0.85	-3.2
Minería	0.6	0.6	1.0	0.4	0.67	-7.8
Industrias	8.9	12.9	1.45	12.3	0.95	-0.9
Manufacturera	7.1	11.4	1.61	12.3	1.08	1.5
Ref. de petróleo	1.8	1.5	0.83	1.4	0.93	-1.4
Electricidad y agua	1.0	1.8	1.80	2.7	1.50	8.4
Construcción	2.8	6.1	2.18	3.6	0.59	-10.0
Comercio y restaurantes	5.7	8.7	1.53	6.8	0.78	-4.8
Transpo., Almac. Comunic.	6.1	10.1	1.66	8.8	0.87	-2.7
Estab. Financieros, Seg. inmuebles, etc.	7.0	9.9	1.41	10.2	1.03	0.6
Gobierno General	6.0	9.5	1.58	10.4	1.09	1.8
Otros servicios	3.6	5.9	1.64	5.1	0.86	-2.9
Derechos de importación	1.0	1.7	1.7	1.3	0.76	-5.2
Total P.I.B.	54.2	77.2	1.42	72.5	0.94	-1.3

(*) Se refiere a 'tasa interanual' de crecimiento del PIB entre (1983-1978).

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 8
ESTRUCTURA PRODUCTIVA: SECTOR DE TRANSABLES Y NO
TRANSABLES
(En porcentajes)

	Sector de transables	Sector de no transables	Total PIB
1970	42.4	57.6	100.0
1972	39.1	60.9	100.0
1974	36.6	63.4	100.0
1976	32.5	67.5	100.0
1978	30.4	69.6	100.0
1980	32.4	67.6	100.0

FUENTE: Estadísticas del BCV.

En los cuadros anteriores, las estadísticas del sector externo y de variables macroeconómicas básicas muestran la intensidad del crecimiento económico en los años setenta, y los signos inocultables de fuertes restricciones del sector externo hacia finales de 1978. Destaca el extraordinario dinamismo de la demanda agregada interna entre 1973-78, con tasas promedio de crecimiento del consumo privado superiores al 10% en cada uno de esos años, inversiones privadas que oscilaron entre el 16% y el 33%, y gastos del sector público con tasas de similares magnitudes. Exceptuando el petróleo, todas las actividades económicas registraron tasas de crecimiento positivas, y el PIB promedio un 6% anual de aumento a lo largo del periodo. Tasas superiores al PIB mostraron las actividades de comercio (7%), Gobierno General (8%), Industria manufacturera (8%), Electricidad y agua (10%) y Construcción, que fue el sector más dinámico, creció a una tasa promedio de 14% en el periodo.

4. *La industria manufacturera en la economía venezolana*

Sin duda que el auge económico de Venezuela en la década del setenta tuvo en la industria manufacturera un eje muy dinámico. A lo largo de todo el periodo, la tasa de crecimiento del producto industrial superó ampliamente al registrado por el PIB en su conjunto. Particularmente, el sub-periodo 1974-78 constituyó el de mayor ritmo de crecimiento y de acentuación del grado de industrialización de la economía. No obstante, hacia fines de 1978 se hicieron presentes los síntomas de desaceleración del PIB, y la industria, aunque continúa creciendo, lo hizo a ritmo mucho más lento, hasta caer en una situación de estancamiento en los años subsiguientes.

El análisis de la estructura productiva denota, sin embargo, un creciente peso del sector de no transables en detrimento de los bienes agrícolas, industriales y de la industria extractiva.

Las actividades económicas más favorecidas y dinámicas del periodo -como ya anotamos- fueron la construcción residencial y no residencial, acompañadas de los servicios públicos y privados. En conjunto, el sector terciario de la economía de fines de los setenta alcanzó casi las dos terceras partes del PIB.

CUADRO N° 9
ESTRUCTURA TECNICA DE LA ECONOMIA VENEZOLANA
(En porcentajes)

	Sector primario	sector secunda- rio	sector terciario	total PIB
1970	26.2	20.2	53.6	100.0
1972	22.2	21.7	56.1	100.0
1974	19.9	21.8	58.3	100.0
1976	14.9	23.3	61.8	100.0
1978	13.7	24.6	61.7	100.0
1980	14.4	24.0	61.6	100.0

FUENTE: Estadísticas del BCV.

5. *Rasgos cualitativos de la industrialización de pre-crisis: 1971-78*

La expansión industrial estuvo acompañada de un considerable aumento del empleo y de los salarios en términos reales. La tasa de empleo fue del 9% anual en el período, lo cual dice que la industria manufacturera fue un sector muy dinámico en la absorción de fuerza de trabajo. Este crecimiento del empleo no estuvo acompañado de un aumento de la productividad real del trabajo, ya que para el conjunto de la producción industrial la productividad se mantuvo estancada en 0.1% de crecimiento interanual en el periodo.

En este contexto de bajísima productividad, la expansión de los capitales estuvo acompañada de fuertes subsidios de precios y de transferencias y financiamiento públicos al sector privado. En una economía como la venezolana, en

donde predominan las formas rentísticas de acumulación, el logro de elevadas ganancias no descansa principalmente en las mayores capacidades competitivas de las unidades económicas, sustentadas en productividades diferenciales. Por el contrario, aquéllas están asociadas a la apropiación de porciones importantes de renta petrolera a través de distintos mecanismos.

El ritmo de capitalización promedio de la industria fue elevado en este período, y en gran medida determinado por la instalación y expansión de grandes proyectos industriales del sector público en industrias básicas (siderurgia, aluminio y petroquímica). Ello se revela en que mientras el PIB creció con una tasa anual promedio del 6%, el capital fijo se incrementó en una tasa promedio del 15% en términos reales. Si bien los proyectos industriales diseñados en esos años buscaron desarrollar complejos industriales integrados, promovidos por la instalación de empresas privadas en los eslabones más rentables de cada complejo (química y metalmecánica, entre los más importantes), la elevada dependencia de la producción industrial venezolana de insumos y bienes de capital importados no se modificó mayormente en el período. La proporción de materias primas importadas sobre el total de materias primas procesadas por la industria creció a un ritmo de 2.8% anual entre 1971-78, elevando la participación de estos insumos en el valor de la producción industrial de un 15% en 1971 a casi el 20% en 1978.

Esta débil integración del aparato productivo interno se muestra también en la rigidez de la estructura industrial según el destino final de los bienes. En el período de pre-crisis (1971-78) la estructura permanece prácticamente sin modificaciones: más de la mitad de la producción se destina a bienes de consumo no durables, la producción de bienes de consumo durables aumenta su participación de un 7% a un 9%, mientras que la participación de la producción de bienes intermedios es del orden del 36% del total y la de bienes de capital se mantiene en un 3% a lo largo de la década.

Si bien es cierto que la industrialización de los años setenta tuvo un impacto positivo apreciable sobre los niveles de empleo, la tendencia que se registró hacia los últimos años fue de una disminución progresiva de la capacidad generadora de empleo de la industria manufacturera. Ello se sustentó en el hecho de que se impusieron diseños productivos y tecnológicos intensivos en capital en las ramas industriales más dinámicas (Acero y metales no ferrosos, química y plásticos, abonos y plaguicidas, aparatos eléctricos, aceites y grasas, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, tabaco, pulpa y cartón, pinturas, etc.). Esta tendencia se vió reforzada hacia los años de crisis por el agotamiento de un conjunto de factores que impulsaron fuertes tasas de crecimiento del empleo hasta 1978, entre los cuales caben mencionar la finalización de la etapa de construcción-instalación de los grandes proyectos industriales, y la reducción del

margen de sustitución de importaciones para algunas ramas. Por todo ello era de esperar, hacia principio de los ochenta, tendencias depresivas sobre el dinamismo del empleo, teniendo en cuenta los elementos que ya hemos referido. Esto en la práctica se traduce en una caída del salario y el fortalecimiento de la estructura regresiva de la distribución de los excedentes generados y del ingreso.

6. *Rasgos rentísticos de la acumulación industrial*

Debido a la condición de Venezuela de país exportador de petróleo (que supone la apropiación de una elevada renta a escala internacional), se imponen en su economía condiciones de producción y acumulación con rasgos muy particulares, los cuales ayudan a comprender los impactos de la crisis sobre el sector industrial. Algunos de esos rasgos son:

- 1) **Baja productividad acompañada de ganancias muy elevadas en el ámbito industrial y que se asocian a la apropiación directa e indirecta de renta petrolera por los capitales ubicados en la industria y en otras actividades no industriales. Obviamente, el nivel de ganancias no proviene de las condiciones de producción y de la apropiación de excedentes generados en la esfera productiva.**
- 2) **La abundancia de divisas, la fijación de un tipo de cambio estable y sobrevaluado, que se acompaña de una libre movilidad de capitales y de un fácil e irrestricto acceso a las importaciones de bienes y servicios.**
- 3) **Ambos rasgos se expresan en la estructura del aparato industrial venezolano mediante: predominio creciente de las actividades económicas de no transables; existencia de un sector de transables excesivamente protegido y desintegrado interindustrial e intersectorialmente, fuertes capitalizaciones que no se traducen en crecimientos correlativos de la productividad, evolución de los precios fundada en fuertes subsidios, etc.**

7. *Concentración y transnacionalización de la industria*

Otro de los rasgos de la estructura industrial venezolana que se fortaleció en el periodo de pre-crisis fue la concentración y transnacionalización de la producción industrial. Los resultados de una investigación que realizamos en CENDES-ucv [1], demostraron que en el década del setenta se extendió el predominio de formas concentradas de producción y control de la industria, ya de por sí con esos atributos.

Según esa investigación, los dos mayores establecimientos dentro de las 78 ramas industriales más importantes del país generan, en conjunto, el 40% del valor agregado total, y ocupan el 28% del empleo industrial. Índices de concentración de estas magnitudes se registran en México y EE.UU., pero para los cuatro mayores establecimientos en el total industrial. En el caso de Venezuela, los índices de concentración muestran una estructura industrial fuertemente oligopolizada, en la cual el poder económico se concentra en un reducido número de empresas. Obviamente, ello tiene fuertes impactos sobre la dinámica y naturaleza del proceso de industrialización.

La presencia del capital extranjero en el grupo de empresas líderes es particularmente acentuada en los mercados altamente concentrados. Como pudo comprobarse en la investigación citada, en 18 de 56 ramas estudiadas, los establecimientos líderes son propiedad exclusiva o predominante de capitales transnacionales, y en 8 ramas adicionales compiten empresas de capital nacional y extranjero con clara preponderancia de las últimas. El cuadro que se muestra a continuación revela la importancia, difusión y diversificación del capital transnacional en la producción industrial. Por lo menos en 36 ramas de las 56 estudiadas hay una o más empresas extranjeras entre los primeros cuatro establecimientos líderes de cada mercado.

(1) Se trata de un estudio realizado en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), de la Universidad Central de Venezuela, dirigido por los profesores Graciela Gutman y Fernando Porta, con la participación de los investigadores Sara Cabrera, Víctor Fajardo Cortez, Helia Isabel del Rosario y Edgar Ortiz. Dicha investigación se financió con fondos del CONICIT, bajo el título de "La Industrialización Contemporánea de Venezuela". Febrero, 1983.

CUADRO N° 10
PARTICIPACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA INDUSTRIA
(Porcentajes)

	Participación de las ET en el valor de producción de los 4 mayores estableci- mientos	Participación de los 4 mayores establec. en el valor de pro- ducción de rama in- dustrial	Número de Estab. de ET
A. RAMAS TRANSNACIONALIZADAS			
1. Llantas y cámaras-caucho	100.0	98.9	4
2. Ensamblaje de vehículos	100.0	84.5	4
3. Molienda de trigo	100.0	68.9	4
4. Radio, TV, Grabadores	100.0	32.9	4
5. Perfumes y cosméticos	100.0	31.8	4
6. Cigarrillos	100.0	100.0	2
7. Chocolates y P/cacao	93.7	99.8	2
8. Envases de vidrio	94.4	94.6	3
9. Maq. Equipos no Elect.	90.7	40.7	3
10. Materiales plásticos	88.8	53.6	3
11. Alambres y cables	87.5	78.2	3
12. Pre. conserva carnes	83.9	63.2	3
13. Jabones y detergentes	82.6	93.3	2

CONTINUA

CONTINUACION

14. Salsas, encurtidos y sopas	82.4	80.2	3
15. Preparación cereales	77.6	87.0	3
16. Vidrio y fibra vidrio	75.9	53.9	3
17. Mantequilla y quesos	70.6	64.7	1
18. Productos farmacéuticos	69.5	16.4	3

**B. RAMAS DONDE COMPITEN
CAPITALES NACIONALES Y
TRANSNACIONALES CON PREDO-
MINIO DE LOS ULTIMOS**

19. Fabricación de telas	79.4	39.4	3
20. Aves y otros animales	71.2	45.2	2
21. Filamentos y fibras Textiles	66.5	59.4	2
22. Envases metálicos	64.4	51.4	2
23. Artículos Ferretería nep.	63.7	46.5	1
24. Productos de alambre	59.2	68.6	1
25. Galvanizado, niquelado	53.5	82.0	1
26. Leche en polvo y condensada	51.4	73.9	2

FUENTE: Equipo de Economía industrial del CENDES-UCV. Proyecto CENDES-CONICIT: *La industrialización contemporánea de Venezuela*. Febrero, 1983.

8. *Patrón de financiamiento de la industria manufacturera privada en la década del setenta*

Un elemento adicional y de mucha utilidad para comprender los efectos de la crisis sobre el sector industrial, es el patrón de financiamiento de la gran expansión industrial del periodo de pre-crisis.

Como es bien conocido, los fondos necesarios para el financiamiento de las empresas tienen dos grandes orígenes: recursos propios de la empresa (beneficios no distribuidos y flujos de depreciación) y fondos externos o ajenos a la empresa (Crédito bancario, crédito comercial, emisión de acciones y financiamiento-transferencias del Estado). En otro estudio que realizamos en CENDES [1], encontramos que en la década del setenta se produjo una modificación del patrón de financiamiento de la industria venezolana, lo cual se expresó, básicamente, en una estructura financiera industrial que tornó las fuentes externas en la variable decisiva de financiamiento, particularmente los flujos provenientes del sistema financiero privado (nacional e internacional) y de los organismos financieros del sector público. Al propio tiempo se registró una creciente tendencia de la banca a asumir el movimiento de la deuda industrial, con predominio de los créditos en el corto plazo sobre los de larga duración.

En la investigación citada se demuestra que la creciente tasa de endeudamiento del sector productivo y la disposición de masas de capitales ajenos mayores no significó una caída de los excedentes internos del sector industrial. Por el contrario, los excedentes monetarios concentrados a partir del alza de los precios del petróleo, el cambio de nivel de la renta petrolera y las transformaciones de los flujos financieros internacionales en los años setenta condicionaron e incitaron una tasa mayor de endeudamiento del sector productivo con el sistema bancario nacional y extranjero, en magnitudes tales que modificaron la estructura financiera de la industria, en un período de crecientes excedentes internos de ésta.

Debemos enfatizar, una vez más, que la especificidad petrolera de la economía venezolana tiene profundas repercusiones sobre la actividad industrial, imponiendo un patrón de acumulación y modalidades de financiamiento que probablemente no registre un caso similar en toda la América Latina. En Venezuela, los recursos financieros que canaliza el Estado hacia el sector empresa-

(1) Equipo industrial del CENDES-UCV: *“El Patrón de financiamiento de la industria en la década del setenta”*. El Equipo de Investigación estuvo conformado por: Graciela Gutman y Fernando Porta (Coordinadores); Sara Cabrera, Víctor Fajardo Cortez, Helia Isabel del Rosario y Edgar Ortiz. Venezuela, 1983.

rial privado provienen en más de sus tres cuartas partes de la renta petrolera. Este elevadísimo componente petrolero de los ingresos públicos determina una estructura de financiamiento de la industria en la cual los fondos públicos representan una fuente permanente, elevada y barata de recursos financieros. En una economía capitalista normal, son las economías domésticas las que adelantan, para el aparato productivo, los recursos financieros que éste necesita. En la economía venezolana, ese rol principalmente lo cumple el sector público mediante diversos mecanismos de circulación de la renta petrolera. Por ejemplo, los depósitos que capta el sistema bancario privado y que reciben las empresas como préstamos, aunque realizados en su mayor parte por el público, tienen un origen petrolero. Por tal razón, tanto los fondos externos como el autofinanciamiento de las grandes y medianas empresas industriales registran un elevado componente de recursos directos e indirectos de origen público, lo que se expresa en los apreciables márgenes de ganancias que favorecen y estimulan las políticas económicas del Estado y su particular manera de participar en la producción. Muchísimos son los mecanismos, pero quisiéramos destacar algunos de los más importantes:

- 1) **La aceptación de ganancias monopólicas y oligopólicas del sector privado, con lo cual se transfieren fondos públicos a las empresas mediante las adquisiciones que realiza el Estado en su doble carácter de consumidor y productor. Debe agregarse, además, el intercambio desigual en términos de precios entre el Estado y el sector industrial privado, fácilmente observable en los precios y tarifas de los bienes y servicios que el Estado suministra al sector privado o cuando el Estado se establece en los renglones productivos que acusan las tasas de ganancias más bajas, mientras que el sector privado realiza sus inversiones con fuertes subsidios en las actividades más rentables.**
- 2) **La bajísima tributación interna que paga el sector empresarial (y que no alcanza ni siquiera el 10% de los ingresos ordinarios del fisco), a lo que se unen los subsidios y transferencias financieras implícitas en las líneas de créditos con muy bajos intereses y largos plazos de amortización.**
- 3) **La política proteccionista y de exoneraciones, la sobrevaluación del signo monetario y el irrestricto acceso a las divisas de origen petrolero, que abarantan la adquisición de los bienes de capital y de insumos industriales importados, garantizando impresionantes ganancias empresariales sin que existan adecuados gravámenes fiscales.**

- 4) **La construcción de la infraestructura económica que exclusivamente realiza el sector público y que es aprovechada por el sector privado mediante reducción de costos de transporte, de insumos como energía y, en general, como economías externas.**

Si bien la decisión de invertir depende de las dimensiones de la empresa y de muchas otras variables, existen dos condiciones básicas que deben cumplirse: la disposición de fondos (propios o ajenos) y perspectivas de rentabilidad de la inversión. En el periodo de la gran expansión industrial (1975-78) estos dos requisitos se cumplieron y fueron rebasados con particular violencia. **Dicho período se caracterizó por continuos y crecientes incrementos de los ingresos públicos (petróleo y deuda externa), los cuales constituyeron la variable básica de los planes de inversión tanto del sector privado como del Estado. Se creaba así una situación de gran bonanza y de multiplicación del gasto público y de crecimiento de la demanda agregada, sobre cuyo comportamiento se sustentaron las expectativas de los empresarios. Simultáneamente, la disponibilidad de recursos propios y ajenos se incrementó considerablemente, tanto por la vía de las altísimas ganancias empresariales como por vía de los abundantes y baratos recursos financieros que suministró el Estado. En síntesis, este fue un típico período de auge económico, donde confluyeron la abundancia y facilidades crediticias con las expectativas de inversión del sector empresarial.**

En el periodo de la gran expansión industrial le correspondió a las instituciones financieras del Estado el rol casi exclusivo de proveer a las empresas industriales de fondos en largo plazo, mientras que los bancos privados se especializaron en el financiamiento de corto vencimiento. Por tomar un ejemplo, en el año de 1976 el 91% de los préstamos en largo plazo otorgados a las instituciones privadas no financieras fueron concedidos por el Estado. Por su parte, el financiamiento en corto plazo fue atendido en un 81% por las instituciones financieras privadas, el 7% por el exterior y el restante 12% por el sector público. **Esta división de funciones entre los subsistemas financieros público y privado constituyó uno de los rasgos característicos de la circulación de la renta petrolera y del rol del Estado en el financiamiento de la industria.**

Como veremos de inmediato, la crisis económica y, en particular, el desplome de la inversión privada se explica por la involución de esta situación a fines de los setenta y principio de los ocheta. El financiamiento se hizo más difícil, las expectativas de ventas se redujeron drásticamente y la política económica marcó de una prolongada recesión a la economía.

2a. PARTE: LA CRISIS Y EL AJUSTE DE LA ECONOMIA: 1979-85

1. *La coyuntura de 1978: Los primeros síntomas de la crisis*

Los primeros síntomas de la crisis económica se hicieron sentir desde 1978. En primer lugar, el gasto público sufrió una desaceleración, mucho más fuerte en las compras y remuneraciones del gobierno, las cuales aumentaron en apenas 2.6% entre 1977-78, frente al 17% que exhibió entre 1974-76; la inversión del sector público (excluyendo petróleo) mantuvo una tasa de crecimiento alta de 14%, pero menor al promedio de 22% del trienio 1974-76; la inversión privada registró un comportamiento negativo de -1%, frente al 34% de 1977-76; el PIB desaceleró su crecimiento al ubicarse en 3%, frente al 7% de 1974-77. El cuadro sintomático de crisis lo cerraba un elevado déficit fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los elementos característicos de la coyuntura de 1978 se pueden sintetizar en los siguientes:

- i) El déficit externo en 1978 había alcanzado el monto de 5.735 millones de dólares, financiado parcialmente con una disminución de las reservas internacionales y con la contratación de una deuda externa neta de 2.700 millones de dólares. Por tercer año consecutivo las exportaciones petroleras mostraban niveles de estancamiento y las importaciones seguían su crecimiento ascendente.
- ii) El endeudamiento público externo (registrado y autorizado) superaba los US\$ 10.000 millones, y comenzaba a conocerse la existencia de elevados montos de deuda externa en corto plazo contratada por las empresas públicas, fuera de todo control y registro por parte de las autoridades financieras de la nación.

- iii) Las exportaciones de los rubros siderúrgicos, aluminio y petroquímicos, en los cuales se había asentado el desarrollo de los grandes proyectos industriales del Estado, eran prácticamente inciertas. Ni las condiciones vigentes en los mercados mundiales favorecían aquellas expectativas originales, ni el prolongado plazo de maduración de las nuevas instalaciones industriales permitían pensar en un ingreso significativo de divisas provenientes de estas nuevas producciones, por lo menos a mediano plazo.
- iv) Los servicios de la deuda externa se hacían significativos, ya que las contrataciones masivas de deuda entre 1976-78 comenzaban a exigir amortizaciones anuales y se acumulaban vencimientos de las contrataciones en corto plazo, lo que obligaba a la utilización de volúmenes crecientes de divisas.
- v) A nivel internacional las tasas de interés comenzaban a tomar niveles crecientes, por lo que las necesidades de nueva deuda y el refinanciamiento de las existentes tenían perspectivas de contratarse y reestructurarse en condiciones mucho más onerosas.

2. *El ajuste económico de 1979-82*

Todos estos factores se combinaron para recibir a la nueva administración demócrata-cristiana a principio de 1979 con un grave estrangulamiento del sector externo de la economía y con claros síntomas de desaceleración económica. En este contexto, el nuevo gobierno definió como una de las áreas prioritarias la atención de los pagos externos del país y el equilibrio de sus cuentas externas. Las medidas de política económica instrumentadas buscaron reducir el crecimiento de las importaciones y del endeudamiento público externo, manteniendo la defensa a ultranza del tipo de cambio sobrevaluado y una plena libertad cambiaria, con lo cual los instrumentos económicos se reducían al manejo exclusivo de variables monetarias con las que se pretendía obtener un inducido "enfriamiento de la economía", una reducción de las importaciones, del endeudamiento, del gasto público y de la demanda agregada privada. De ese modo, mediante la desaceleración de la liquidez monetaria y del crédito interno, se pensaba controlar el nivel de actividad económica y de las importaciones. La racionalización del endeudamiento externo público se procuró mediante el establecimiento de controles administrativos hasta ese momento inexistentes. Al propio tiempo se liberaron los precios internos de bienes y servicios, y más

tarde se redujeron aranceles, para “mejorar la eficiencia del aparato productivo”, confiando en que el menor nivel de protección y la evolución restringida de la masa monetaria le impondrían límites a la inflación decretada.

Además del equilibrio del sector externo, el programa económico buscaba facilitar el pago de los servicios financieros de la deuda y la reestructuración de los compromisos externos vencidos. Hacia esos propósitos se dirigía la racionalización del gasto público y el declarado control del endeudamiento de las empresas del Estado.

Las medidas del programa económico efectivamente obtuvieron los resultados esperados: la economía entró en una fase de recesión inflacionaria, disminuyeron las importaciones, y se alcanzó un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, pero no se detuvo el endeudamiento externo de las empresas públicas. La población pagó un elevadísimo costo social en inflación y desempleo, a lo que se añadieron nuevos elementos perversos.

La política de contracción económica encontró una elevada capacidad instalada del aparato industrial, cuyas grandes inversiones se habían cimentado en una expectativa de creciente aumento del consumo privado y del gasto público, que al no encontrar el nivel de compras adecuadas se convirtió en capacidad ociosa. La política de liberación de precios permitió mantener o al menos evitar una caída abrupta de los niveles de ganancias, con un nivel de menor producto y empleo. No obstante, se unieron nuevas presiones inflacionarias de costos por el aumento general de salarios logrado por el movimiento sindical en 1980, y por los mayores costos financieros que implicaba el gran endeudamiento a que se había sometido el sector productivo. Dada la estructura fuertemente oligopolizada de la oferta interna, la restricción del mercado tuvo como respuesta inmediata adicionales aumentos de precios que definían una clara situación de espiral inflacionaria con estancamiento económico, que posteriormente obligaron al establecimiento de un sistema administrado de precios.

Los indicadores de la recesión se muestran en el siguiente cuadro, donde la demanda agregada interna real registra tasas de crecimiento negativas de -7.3% en 1979, -6.3% en 1980 y 0.8% en 1981, como resultado de una fuerte contracción del consumo privado, de la inversión pública y del desmoronamiento de la inversión del sector privado por el orden del -20% en cada uno de esos años. Tal comportamiento de la demanda agregada interna determinó un ritmo de actividad económica negativa en el trienio, siendo el sector de bienes no importables el más afectado, particularmente la construcción, que disminuyó su producto en un 20% interanual. El sector industrial fue también profundamente afectado, tanto por el comportamiento de la demanda agregada pública y el consumo privado, como por la evolución de los precios relativos que le fue todavía más adverso, ya que la reducción de los aranceles, los aumentos sa-

lariales de 1980, la inflación interna superior a la internacional, acompañada de un tipo de cambio nominal fijo, apreciaron el tipo de cambio real y con ello el sector perdió mayor competitividad frente a los bienes importados.

CUADRO N° 11
INDICADORES MACROECONOMICOS 1979-81
(Tasas de crecimiento interanual)

En términos reales	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Consumo del sector público	4.9	3.6	7.0	- 3.0	- 3.3	- 0.7
2. Inversión del sector público	-15.8	- 0.7	18.2	21.9	-30.5	-38.1
3. Consumo del sector privado	3.6	1.2	2.1	7.1	-14.3	- 2.1
4. Inversión del sector privado	-20.3	-23.5	-19.8	-23.6	-34.0	-
5. TOTAL DEMANDA AGREGADA INTERNA	-73	- 6.3	0.8	6.2	-25.4	5.6

FUENTE: Estadísticas del BCV.

La recesión interna frenó el crecimiento de las importaciones, las cuales se redujeron de US\$ 11.234 millones en 1979 a US\$ 10.877 millones en 1980, pero al año siguiente alcanzaron la cifra record de US\$ 12.123 millones. En realidad, el saldo favorable de la balanza de pagos entre 1979-81 obedeció a un movimiento alcista de los precios petroleros desde mediados de 1979 hasta finales de 1981, que financiaron un elevado déficit en la balanza de servicios y montos significativos de salida de capitales privados.

Superado el déficit externo y habiendo sido liberados los precios, el gobierno modificó sus prioridades en el año 1981. La reactivación del aparato productivo y el control de la inflación pasaron a ser los objetivos principales de la política económica. Ello explica la recuperación del consumo y de la inversión pública en ese año. Pero el efecto dinamizador de la demanda agregada pública se hizo contradictorio con el objetivo del control de la inflación. Mientras por un lado se aumentaba el gasto público en 1981 para reactivar la economía, por otro lado se privilegiaban de nuevo los instrumentos monetarios y se rati-

ficaba la contracción de la oferta de dinero como mecanismo de freno de la inflación. La lógica de la política económica consistía en contrarrestar los efectos expansivos que tendrían los nuevos ingresos petroleros y fiscales sobre el nivel de precios mediante el control de la oferta monetaria. Con ese propósito se elevaron los niveles de encajes bancarios y la tasa de redescuento, y al propio tiempo (aunque parezca mentira) se alentó deliberadamente la fuga de capitales al exterior para que operara como factor de contracción de los medios de pagos de la economía.

Por esa razón se mantuvo el tipo de cambio fijo y una absoluta libertad cambiaria, mientras que se mantenían bajas las tasas de interés interna, con un diferencial negativo de varios puntos con respecto a las internacionales. De ese modo se fueron al exterior montos de capitales privados que superaron el superávit en cuenta corriente, mientras se aumentaba el endeudamiento externo público que, en términos macroeconómicos, financiaba la salida de capitales privados. La crisis aparece con toda su fuerza hacia fines de 1982, cuando el mercado petrolero y las exportaciones venezolanas se ven afectadas sensiblemente. La economía entra así en un nuevo proceso de ajuste en 1982-83.

3. *La crisis y el proceso de ajuste de 1983*

La crisis que irrumpe con tanta fuerza y violencia entre 1982-83 es el resultado de la política económica instrumentada en el lustro anterior. Los acontecimientos de 1977-78 ponían de manifiesto, prematuros síntomas de agotamiento del patrón de crecimiento seguido después del "boom" petrolero de mediados de los setenta. Allí se sentaron las bases para la emergencia de los desequilibrios del sector externo, ya que se ponía a depender la estrategia de la diversificación del aparato productivo y del gasto público de un crecimiento inusitado del endeudamiento externo y de los ingresos petroleros, sin reparar en las fuertes restricciones que en el mediano plazo impondrían los costos financieros y la vulnerabilidad externa de la economía. Precisamente, la crisis estalló definitivamente cuando coincidieron la caída de las exportaciones petroleras con las dificultades de adquirir nuevos préstamos externos, agravándose la situación con los costos financieros de la deuda que había que amortizar.

Después de la evolución favorable del mercado petrolero entre 1979-81, que significó niveles de precios e ingresos petroleros dos y tres veces superiores a los de 1973-74, en el bienio 1982-83 el mercado petrolero invirtió abruptamente su comportamiento. Los precios cayeron en 7.5% y 8%, respectivamente. La consecuencia inmediata fue una disminución significativa de los ingresos de exportación, los cuales variaron de US\$ 20.181 millones en 1981 a US\$ 16.516 millones en 1982 y hasta US\$ 14.842 millones en 1983. Por su

parte, las importaciones se incrementaron en 12.1% entre 1981-82, cerrándose con un gran déficit en la balanza de pagos por el orden de los US\$ 4.246 millones.

En vista de las condiciones imperantes en el mercado financiero internacional, caracterizado por restricciones en la oferta de nuevos préstamos, no fue fácil financiar ese déficit con la contratación de nuevos créditos bancarios. Por esta razón, para cubrir el déficit externo el gobierno tuvo que echar mano de mecanismos inusuales, tales como la revalorización de los activos en oro de la Nación y el establecimiento de un convenio cambiario entre el gobierno central y la empresa petrolera (PDVSA), mediante el cual se centralizaban en el PCV las divisas que PDVSA operaba autónomamente en los centros financieros internacionales. Esto fue lo que hizo posible aumentar artificialmente las reservas internacionales hacia fines de 1982, pero no detuvo la crisis; la confluencia del déficit de la cuenta corriente, la impresionante fuga de capitales y la presión que ejercían vencimientos de compromisos externos por el orden de los US\$ 15.000 millones, crearon una situación insostenible en el corto plazo. En estas condiciones, el Gobierno Demócrata-Cristiano tuvo que aplicar un control de cambio y someter la economía a un nuevo proceso de ajuste, decretado el 18 de febrero de 1983.

El proceso de ajuste de 1983 contempló las siguientes medidas económicas:

- i) En el sector externo se adoptó un sistema múltiple de cambio con tres tipos de cambio: Dólares preferenciales a Bs. 4,30 para atender la cobertura de importaciones consideradas esenciales; un segundo tipo de cambio devaluado en un 40% (dólares a Bs. 6,00) para transacciones internacionales consideradas menos esenciales, y un dólar libre para el resto de las transacciones externas. El establecimiento de dólares preferenciales fue simultáneamente acompañado por un control cuantitativo de las importaciones mediante el suministro de esas divisas, ejecutado por una oficina gubernamental creada para tal efecto (RECADI), y de una ampliación del régimen de licencias y prohibición de importaciones. Dada la fuerte restricción externa, también se procedió a un acuerdo con los acreedores externos consistente en el diferimiento de las amortizaciones del principal vencido y la actualización del pago de los intereses, en tanto se alcanzaran las condiciones del refinanciamiento de la deuda externa.
- ii) En la economía interna se decretó una disminución del gasto público, una política monetaria contractiva con altas tasas de interés y se adoptó un severo control de precios.

Los resultados de este programa de ajuste económico fueron favorables para el sector externo de la economía, pero profundamente desastrosos para el ritmo de actividad interna. El nuevo contexto cambiario detuvo la fuga de capitales y el endeudamiento en moneda extranjera; permitió un superávit en la **balanza de pagos** de US\$ 3.707 millones, asociado a una espectacular disminución de las importaciones cercana al 50%. Este comportamiento de las importaciones se explica por el encarecimiento de los bienes externos cotizados al dólar libre, y por las deliberadas dificultades que imponía RECADI para el acceso a las divisas preferenciales. A ello debe agregarse, además, el hecho de que el principal renglón de importación del país (bienes intermedios) había sido cubierto el año anterior a través de la reserva de inventarios que originó la expectativa devaluacionista; así mismo, la propia recesión económica moderó el nivel de los bienes importados en su conjunto. El nuevo contexto cambiario también mejoró la dinámica de las exportaciones no petroleras del sector público y privado, las cuales aumentaron en 48.4% y 14.4%, respectivamente. Sin embargo, su contribución en divisas fue irrisorio (US\$ 207 millones) y requirieron de una devaluación del orden del 300%, si se considera la tasa de cambio vigente para diciembre de 1983 en el mercado libre (Bs. 12.94 por dólar).

Los efectos del ajuste sobre las actividades económicas internas fueron de los más adversos en toda la historia económica contemporánea del país. El PIB cayó en -5.6%, el PNB per cápita se redujo en 7.0%, el producto industrial se contrajo en -1.6%, el agrícola en 0.4% y la construcción, que fue la actividad más afectada, redujo su producto al nivel de 1973. El sacrificio mayor de la demanda agregada, que se redujo en -25.4%, fue registrado por la inversión bruta fija, la cual disminuyó en -30%, siendo dramática la caída de la inversión privada que se redujo en -34%. El desempleo aumentó hasta el 10% y contribuyó para que el consumo privado disminuyera en -14.3%. La situación hubiera sido peor, si la inflación no hubiese sido controlada en el nivel del 6%.

La lógica de estos resultados se explica por la prioridad que el gobierno le asignó al equilibrio del sector externo, al pago de los intereses de la deuda externa y al proceso de refinanciamiento de sus obligaciones con los bancos internacionales. La prosecución de esos objetivos hizo recaer todo el peso del desequilibrio externo sobre las actividades internas, de por sí terriblemente afectadas por los cuatro años anteriores de recesión económica.

4. *El ajuste económico de 1984-85*

En febrero de 1984 la administración demócrata-cristiana fue sustituida por un gobierno socialdemócrata, presidido por el Dr. Jaime Lusinchi, quien anunció un nuevo programa de ajuste basado en los siguientes objetivos y medidas:

- i) **Mantener el superávit del sector externo, con una gradual corrección de la sobrevaluación del signo monetario. En este sentido se ratificó el control de las importaciones por medio de RECADI, se mantuvieron las prohibiciones y cuotas según licencias, y se devaluó el tipo de cambio oficial de Bs. 4,30 y 6,00 a la tasa de Bs. 7,50 para las transacciones externas subsidiadas, excepto algunos alimentos y productos farmacéuticos. Al propio tiempo, se devaluó el dólar petrolero de Bs. 4,30 a 6,00, con el propósito de mejorar el balance financiero de la industria petrolera.**

- ii) **Mantener el ritmo de actividad económica y evitar una espiral inflacionaria. A tal fin, se hizo público el reconocimiento de la deuda externa neta del sector privado al dólar preferencial de Bs. 4,30 para la amortización del principal y dólares a Bs. 7,50 para el pago de los intereses. Asimismo, se ratificó el sistema administrado de precios, contemplándose aumentos en aquellos productos cuyos costos se vieran afectados por la devaluación antes mencionada. No obstante, se decretó un aumento de los precios internos de los derivados del petróleo (la gasolina sufrió un incremento del 200%) y se hizo un ajuste de los precios de cereales (70%) y leche (100%). Al propio tiempo, se estableció un nuevo control sobre las tasas de interés internas, fijándose tasas preferenciales de 12,5% para las viviendas de interés social y de 8.5% para la actividad agrícola, con un requerimiento mínimo de cartera del 22,5%.**

- iii) **Sanear y mejorar la eficiencia del sector público, para lo cual se decretó la eliminación, la reestructuración o la privatización de varias empresas y organismos financieros públicos. Asimismo, se procedió a una reducción de las compras y remuneraciones del sector público en un 10%, incluyendo la congelación de los sueldos y salarios superiores a los Bs. 10.000 mensuales y la disminución en un 10% de aquéllos que estuvieran por encima de los Bs. 16.000. Dichos ahorros y nuevos ingresos fiscales se utilizaron en la cobertura del servicio de la deuda externa pública, de insuficiencias presupuestarias de la administración central y descentralizada, y en pagos de deudas pendientes con contratistas, proveedores y productores agrícolas.**

- iv) **Finalmente, el programa de ajuste contempló una serie de medidas que intentaban compensar los signos recesivos de la política económica y su carácter negativo sobre los trabajadores en términos de**

ingresos y empleo. Entre esas medidas compensatorias, sólo se cumplió desfasadamente el Plan Especial de Empleo y Mantenimiento de la Infraestructura Física de la Administración Pública, por un monto de Bs. 1.000 millones; mientras que la contribución del sector empresarial privado no llegó a realizarse ni hubo mayor esfuerzo del Estado por hacerla cumplir, tales como el aumento de la nómina de personal de las empresas privadas en un 10%, la construcción de comedores industriales, y el otorgamiento de bonos de transporte de Bs. 100 para los trabajadores con salarios mensuales por debajo de Bs. 3.000.

Los resultados del programa de ajuste 1984-85 se muestran en los cuadros Nro. 12 y 13. En la práctica operó una política fiscal restrictiva que mantuvo la contracción de la demanda agregada interna, en un contexto de equilibrio externo y fuerte recesión económica. Por tanto, en la esfera oficial siguió prevaleciendo el objetivo de aumentar los superávits de balanza de pagos y del fisco a costa de una mayor contracción de las actividades económicas internas. Se produjo así una curiosa paradoja: equilibrio externo, abundancia de recursos financieros en el sector público frente a una gran parálisis del producto, el consumo y la inversión nacional.

Mientras se obtiene un superávit en cuenta corriente del orden de US\$ 9.225 millones en el ejercicio económico de 1984-85, el PIB caía en -1.4% y no crecía en 1985. No obstante, se produjo una importante recuperación del sector de bienes transables agrícolas e industriales, aunque por debajo de las tasas históricas de la década pasada. La tasa de inflación estuvo por debajo de lo esperado, a pesar de los ajustes de precio y de la devaluación del tipo de cambio oficial. El desempleo aumentó en 1984 y se mantuvo bastante alto en 1985, con un fuerte deterioro en el mercado de trabajo ya que disminuyó el empleo en el sector moderno de la economía y aumentó el empleo informal.

En síntesis, el programa de ajuste de 1984-85 superó las metas en el plano externo, fiscal y de precios, pero fue nefasto en el crecimiento del producto, el consumo y el empleo de la economía. Se reforzó la paradoja de la abundancia y la pobreza, puesto que ante el cuadro adverso de la economía, el sector público consolidado exhibía un superávit equivalente al 9% del PIB a fines de 1985. Esta situación permite concluir que las medidas de política económica no estuvieron dirigidas a la reactivación del aparato productivo. Por el contrario, lo prioritario fue el equilibrio del sector externo, el cual fue excesivo y se hizo a merced de un gran desequilibrio del balance interno de la economía. No hubo una política de oferta o de estímulo sostenido y en el largo plazo del producto. Las medidas de política económica instrumentadas fueron claramente cortoplacis-

CUADRO N° 12
BALANZA DE PAGOS DE VENEZUELA
(Millones de US\$)

	1983	1984	1985
Transacciones corrientes	4.427	5.298	3.927
Exportaciones FOB	14.759	15.847	14.197
Importaciones FOB	6.409	7.262	6.604
Saldo en mercancías	8.350	8.585	7.604
Saldo en servicios	-3.712	-3.150	-3.535
Capital no monetario	-3.402	-3.440	-1.353
Sector privado	-2.744	-1.873	-578
Sector público	- 658	-1.567	-775
SALDO TRANSACCIONES CO- RRIENTES Y DE CAPITAL	747	2.117	1.671
RESERVAS INTERNACIONALES	12.181	14.303	15.974

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 13

INDICADORES MACROECONOMICOS 1983-85

	1983	1984	1985	Variación (%)	
				1984/83	1985/84
(En millones de Bs.)					
PIB real	71.867	70.894	71.089	-1.4	0.3
PIB petrolero	5.851	5.870	5.693	0.3	-3.0
PIB. no petrolero	65.132	64.363	64.728	-1.2	0.6
Agricultura	4.863	4.901	5.180	0.8	5.7
Manufacturas	12.340	12.970	13.170	5.1	1.5
Construcción	3.583	2.350	2.208	-34.4	-6.0
Comercio, Rest. y					
Hotel	7.012	6.643	6.456	-5.3	-2.8
Gobierno General	10.399	10.357	10.160	-0.4	-1.9
Otras actividades	26.935	27.141	27.554	0.8	1.5
Derechos Importaciones	884	662	668	-25.1	0.9
PIB por sector de transables y no transables internacionalmente					
1. Sector Transables	23.491	24.246	24.806	3.2	2.3
1.1. Petróleo	5.851	5.870	5.625	0.3	-4.2
1.2. Otras actividades	17.640	18.376	19.181	4.2	4.4
2. Sector no Transables	48.376	46.648	45.812	-3.6	-1.8
2.1 Bienes	6.218	4.984	4.709	-19.9	-5.5
2.2 Servicios	42.158	41.664	41.103	-1.2	-1.3
(En miles de personas)					
Población	16.500	16.966	17.425	2.8	2.7
Pob. Econ. Activa	5.528	5.716	5.919	3.4	3.5
Ocupados	4.964	4.953	5.201	-0.2	5.0
Desocupados	564	763	718	35.4	-6.0
Tasa de desempleo (%)	10.2	13.4	12.1		
Tasa de inflación	6.3	16.9	11.4		

FUENTE: Estadísticas del BCV.

tas, ya que no definieron un horizonte que promoviera un cambio estructural del aparato productivo mediante una política cambiaria, arancelaria y de acceso a las divisas que reasignara los recursos productivos en el sector de bienes transables internacionalmente, particularmente industrial. Muy poco se hizo para estimular nuevas inversiones destinadas a la producción de bienes exportables. Por el contrario, el gobierno renunció al uso de la política cambiaria como instrumento de política en el largo plazo, manteniendo un tipo de cambio todavía sobrevaluado, en cuyo contexto es muy difícil un cambio estructural de la economía.

5. *¿Quiénes se han beneficiado con los planes de ajuste?*

A primera vista pareciera que los superávits en cuenta corriente y fiscal fuesen un fin en sí mismos de la política económica del actual gobierno venezolano. Pero en el fondo, lo que viene conjugándose es la absurda decisión gubernamental de "honrar" los compromisos financieros externos y "deshonrar" los compromisos que éste tiene de elevar el nivel de bienestar de la población venezolana. La magnitud del ajuste ha sido tan grande que, aún pagando intereses por cerca de US\$ 7.500 millones de la deuda externa refinanciable, e intereses de la deuda no refinanciable por cerca de US\$ 1.500 millones entre 1983-85, la cuenta corriente de la balanza de pagos ha registrado un superávit superior a los US\$ 9.999 millones, después de cubrir importaciones por encima de los US\$ 7.000 millones, en un contexto de ingresos petroleros decrecientes en el trienio. Aún así se amortizaron préstamos no refinanciables por un monto cercano a los US\$ 4.000 millones. En resumen, en el trienio se erogó por servicio de la deuda externa cerca de US\$ 15.000 millones, mientras se recortaban los presupuestos de salud, educación, vivienda y gastos corrientes que son los que benefician a la población de modo inmediato. De esta política económica de elevado costo social para las mayorías de los venezolanos se siente sumamente orgulloso el gobierno y su Ministro de Finanzas. Así lo sostuvieron en Nueva York, cuando en una reunión con los banqueros acreedores, hinchados de alegría manifestaron:

“Venezuela ha hecho importantes avances económicos y financieros en los últimos dos años... Así en 1984 y 1985 obtuvimos un superávit acumulado en la cuenta corriente de 9.925 millones de dólares. Estos resultados nos han permitido elevar nuestras reservas internacionales en el Banco Central de Venezuela a la suma de 13.900 millones de dólares. Nuestras importaciones, por otra parte, durante ese período, fueron reducidas a la mitad. Además hemos disminuido el monto de la deuda externa no reestruc-

turada en la cantidad de 3.700 millones de US\$ durante los años 1984 y 1985. Igualmente, las medidas tomadas respecto de la economía interna y para ordenar las finanzas públicas han generado resultados satisfactorios, lográndose superávit en el presupuesto del sector público consolidado''. (Diario El Nacional, Venezuela, 27 de febrero de 1986).

6. *La crisis reclama un ajuste estructural de la industria y de la economía. Perspectivas para los ochenta.*

Hasta hace muy pocos meses las estimaciones oficiales exhibían un gran optimismo sobre el comportamiento del mercado petrolero. En los memorándum económicos de mayo de 1985 y febrero de 1986, dirigidos a los bancos acreedores, se presentaban proyecciones de los ingresos petroleros y de balanza de pagos que compatibilizaban la cobertura del servicio de la deuda externa con un aumento del nivel de las reservas internacionales. Todos estos pronósticos se vinieron al suelo, ya que la cotización del petróleo entre febrero y julio del presente año registró una caída de aproximadamente 10 dólares por barril. El impacto de los nuevos precios petroleros sobre los ingresos fiscales era del orden de los 24.000 millones de bolívares (11% del presupuesto de gasto), por lo que el gobierno tenía que despejar la incógnita de si reducía el presupuesto de 1986 al nivel de los nuevos ingresos previsibles o hacía uso de los superávit fiscales acumulados entre 1984-85.

Este dilema de la política económica fue despejado en reciente discurso del Presidente, cuando sostuvo que se mantendrían los planes de inversión y de gastos contemplados en el presupuesto de 1986 y que el pago de la deuda externa estaría subordinado a los objetivos del crecimiento económico interno. De ello se deduce que los efectos del menor ingreso petrolero se reflejarán en el monto del servicio de la deuda externa y no en mayores recortes presupuestarios. De cumplirse la promesa presidencial se introduciría una importante corrección de la política económica. La primera prioridad sería la reactivación del aparato productivo, la dinamización de la demanda agregada interna, la reducción del desempleo y la recuperación del poder adquisitivo de los consumidores. Sin embargo, surgen varias interrogantes para los años futuros de la década. Por ejemplo, ¿qué ocurrirá si los precios del petróleo se mantienen por debajo de los 15\$/bl? ¿Se mantendría la dirección de la política económica, así implique un déficit fiscal y un déficit del sector externo? ¿Cómo se financiarán esos déficit? ¿Qué sectores de la economía se privilegiarán? ¿Qué pasará con el tipo de cambio? ¿Cómo reaccionará la economía? ¿No se impondrá un nuevo ajuste económico para 1987-88? Estas y muchas otras interrogantes no se responden ni siquiera con una "milagrosa" recuperación de los ingresos petroleros.

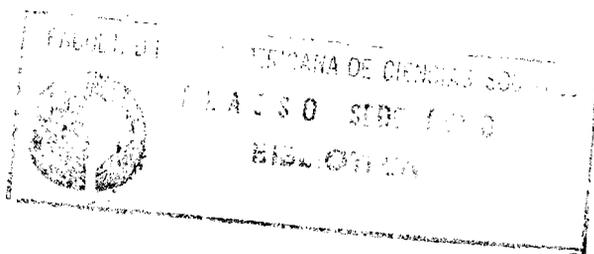
El problema de la economía venezolana no es simplemente el nivel de ingresos petroleros. La crisis no es coyuntural, tal como hemos podido demostrar en este trabajo. La crisis de la economía venezolana tiene y no tiene que ver con el nivel de renta petrolera. ¿Por qué no tiene que ver la crisis con la renta petrolera? Porque un ingreso petrolero alto no es suficiente para crecer en términos económicos. El gobierno demócrata-cristiano (1979-83) demostró que aún con una triplicación de los ingresos de exportación y una duplicación del endeudamiento (US\$ 150.000 millones de ambos en cinco años), se puede acumular una recesión económica de un lustro e involucionar en el nivel de bienestar de la población. El problema, entonces, es saber gastar los ingresos, y para saberlo hacer hay que conocer el funcionamiento de la economía, principalmente sus aberraciones y distorsiones que la propia aplicación de la renta petrolera ha generado.

¿En qué sentido tiene que ver el ingreso petrolero con la crisis? En el sentido de que ha bajado su nivel en términos absolutos y relativos. Esta nueva realidad de ingresos tiene una naturaleza estructural, y si no se inducen cambios importantes en un aparato productivo acostumbrado a funcionar con un nivel de renta petrolera muy alto, la crisis será mucho más profunda y duradera. Por esta razón, la crisis es estructural y plantea la necesidad de adecuar la economía a un nivel de renta estructuralmente más baja por muchos años, sin renunciar al crecimiento económico y a mejorar el nivel de vida de los venezolanos. **ESE ES EL GRAN DILEMA DE LA ECONOMIA VENEZOLANA.**

La situación petrolera internacional aconseja que la política económica venezolana, los próximos años propugne un ajuste estructural del aparato productivo. Se trata de partir de un nivel de renta petrolera menor en largo plazo (como dato), que obliga a comenzar un proceso de transformación estructural de la industria, de la agricultura, de los servicios y del sector público. ¿Cuáles son esos principales cambios estructurales? El primero es superar la desintegración interindustrial e intersectorial del aparato productivo venezolano. Esto plantea la necesidad de promover el desarrollo de ramas industriales que integran la existente estructura industrial (básicamente de ensamblaje en la actualidad) a un circuito de acumulación endógeno que se autosostenga con un nivel de importaciones relativamente menor. Esto plantea el desarrollo de ramas industriales nuevas, productoras de insumos y bienes intermedios (y virtualmente de bienes de capitales) demandados por la estructura industrial que se estipule adecuada a la dotación de recursos productivos del país.

Dicha estrategia consiste en un nuevo proceso sustitutivo que contemple las ventajas comparativas de Venezuela en recursos naturales, trabajo, capital y tecnología; que tome en cuenta los mercados de realización que virtualmente ofrecerían los países latinoamericanos y del Caribe, que por confrontar

problemas y necesidades similares, vislumbran en los acuerdos de integración económica regional y subregional una clara opción para salir de la crisis. La selección de las nuevas ramas industriales y de los incentivos que deben privilegiarse es una vital y delicada decisión que tiene que tomarse. En principio *habrá que realizar una revisión completa de la experiencia de industrialización* sustitutiva de las décadas anteriores con el objeto de no repetir las aberraciones actualmente existentes. En otras, debe evitarse: i) la sustitución indiscriminada, ii) la excesiva e indeterminada protección arancelaria y no arancelaria, y el establecimiento de políticas cambiarias rígidas, iii) la industrialización que sustituye pero que no exporta ni genera divisas acordes con su demanda de las mismas, etc. Finalmente, el cambio estructural debe contemplar el desarrollo de un sector agrícola que suministre los bienes requeridos por la población y por el sector industrial, teniendo presente la necesidad de promover una modificación de los patrones de consumo de la población y la demanda de la industria, actualmente basados en bienes importados que podrían sustituirse por productos agrícolas nacionales, tal es el caso del maíz frente al trigo, por ejemplo.



Este Libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1986 en los Talleres Gráficos del Centro de Estudios Democráticos de América Latina, CEDAL con un tiraje de 1000 ejemplares.

Colaboraron en él: Orlando Ramírez A., Supervisor; Margarita Angulo, Levantado de Textos; Marco Tulio Miranda, Fotomecánica y Montaje; Manuel E. Segura, Impresión, Carlos Miranda, Diagramación y Montaje de Textos; Jorge Arturo Camacho, Corrección de Estilo y Edición.