

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Av. C. Colón 3494, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de Octubre de 1975.

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION: TEORIAS, EXPERIENCIAS Y
POLITICAS

Oscar Muñoz G.

SERIE DOCENTE N° 1

Marzo de 1990

I N D I C E

	<u>Páginas</u>
I. INTRODUCCION	2
II. TEORIAS DE LA INDUSTRIALIZACION	8
1. Industrialización y comercio	9
2. Industrialización y estructura de la demanda	15
III. LA EXPERIENCIA DE LA INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA	21
1. Las políticas industriales y el desequilibrio externo	25
2. La transición hacia la diversificación de exportaciones	29
3. El estancamiento industrial de los años 80	35
IV. LAS PROPUESTAS	37
1. Enfoques de la política industrial	38
2. De un "keynesianismo selectivo" a un "neo-schumpeteria- nismo adaptado"	42
3. La política industrial vista a partir del neo-estructu- ralismo	45
4. Conclusiones	49
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	51

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION: TEORIAS, EXPERIENCIAS Y
POLITICAS*

Oscar Muñoz G.

Este capítulo tiene por objeto hacer una reseña acerca de la experiencia e interpretaciones de la industrialización de América Latina, durante las décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Esta discusión tiene lugar en un período en el que la industrialización ha perdido mucho del atractivo que tuvo para los gobiernos inmediatamente después de la guerra. Desde los años 70 los problemas de corto plazo, como la aceleración inflacionaria, el desempleo, el endeudamiento externo y la inestabilidad financiera han atraído el interés principal de los técnicos, organismos internacionales, políticos y gobiernos. Bajo la influencia de las ideologías neo-liberales se ha abierto paso la idea de que bastaría liberar los mercados y los precios, reducir el tamaño y funciones de los Estados, incentivar a los sectores privados e inversionistas extranjeros, para estimular un desarrollo económico más acelerado. Las estrategias de ajuste frente a la crisis financiera han sumido a la región en el estancamiento y la frustración.

Se vuelve a plantear así la necesidad de reformular los enfoques de desarrollo a largo plazo, adoptando nuevas políticas de industrialización, capaces de incorporar a América Latina en los procesos mundiales de modernización y transformación productiva. Pero al mismo tiempo hay conciencia generalizada de que muchas de las estrategias seguidas en el pasado hicieron crisis y no pueden reeditarse en los mismos términos. El mundo ha cambiado, hay una nueva revolución tecnológica en marcha, el

*Este artículo forma parte del proyecto sobre "Fortalecimiento del Pensamiento Económico Latinoamericano" de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo, (CINDE), Santiago de Chile. Se reproduce en la Serie Docente de Cieplán para uso exclusivo de los participantes en el seminario de "Políticas Económicas para América Latina" (SPEAL).

equilibrio del poder económico mundial se ha desestabilizado y los países industriales enfrentan severos ajustes estructurales que los están obligando a adoptar nuevas políticas y enfoques. Estos, sin duda, afectan el marco de referencia y las posibilidades de desarrollo de los países de América Latina.

Hay motivos, pues, para revisar las bases conceptuales y prácticas sobre las cuales se formularon las estrategias de industrialización en el pasado. Es preciso entender cuál fue la lógica que inspiró los esfuerzos industrializadores y evaluarla críticamente. Igualmente se requiere asumir las nuevas realidades de las últimas dos décadas, entre las cuales se destacan las experiencias de los "países de reciente industrialización", como Corea del Sur y Taiwán, el impacto de las nuevas tecnologías y del nuevo ordenamiento económico mundial.

El capítulo se organiza en cuatro partes. En la primera, de carácter introductorio, se abordan las preguntas de por qué interesa la industrialización y qué se entiende por ella. Aquí se aportarán algunos antecedentes empíricos básicos que ilustran la experiencia histórica. La segunda parte intenta reseñar las principales hipótesis explicativas de por qué ocurre la industrialización. Se hará un contrapunto entre los planteamientos estructuralistas y ortodoxos de las décadas de post-guerra.

La tercera parte se refiere a la experiencia de industrialización de América Latina. A riesgo de simplificar excesivamente, se tratará de perfilar lo que han sido los hechos estilizados del proceso. Finalmente, en la cuarta parte se formulan las principales implicancias de políticas industriales que se desprenden de un enfoque neo-estructuralista.

I. INTRODUCCION

Hasta comienzos de los años 70 no se planteaba la pregunta de si era conveniente y necesario que un país se industrializara. Ello se daba por supuesto. Esto correspondía a la "sabiduría convencional" de la época. En América Latina este supuesto se difundió ampliamente en los años 50 bajo

la influencia de la CEPAL y su diagnóstico pesimista sobre las bondades del sistema económico internacional que asignaba a los países en desarrollo el papel de proveedores de materias primas para los países industriales. Las ideas de la CEPAL habían caído en terreno fértil porque la gran depresión de los años 30 y después la segunda guerra mundial, provocaron tales desarticulaciones en las estructuras económicas y sociales, que los países necesitaban con urgencia una nueva racionalidad económica, que reemplazara la vieja ortodoxia decimonónica del libre comercio y del apego al patrón de oro.

La doctrina de la industrialización se difundió rápidamente y a ella se asociaron numerosas ventajas y beneficios, en gran medida recogidas de la experiencia histórica de los países industriales, sobre todo europeos. Se percibió a la industrialización como el camino más directo para aumentar la disponibilidad de bienes manufacturados y el bienestar de la población; para promover empleos nuevos y mejor remunerados frente a la declinación de las ocupaciones agrícolas o mineras; para estimular la capacitación técnica y el aprendizaje de las tecnologías modernas; para generar nuevas fuentes de riqueza, o si se quiere, para abrir nuevas oportunidades de inversión y formación de capital, distintas de la explotación de recursos naturales. La industrialización podía convertirse en una estrategia para un desarrollo económico sostenido, debido a una serie de características técnicas de la industria: generación de economías de escala, que permitirían producir bienes a menor costo que los establecimientos tradicionales de pequeña escala; creación de externalidades, es decir, beneficios derivados de la conglomeración de actividades industriales, que les permitirían a unos establecimientos beneficiarse simultáneamente con la presencia de otros establecimientos: obras de infraestructura, transporte y comunicaciones, capacitación de la mano de obra, creación de instituciones, de empresarios, de mayor transparencia de los mercados, etc.

También hubo argumentos socio-políticos. Si la importancia excesiva de sectores primario-exportadores se asoció a la dependencia y falta de

soberanía, la industrialización permitiría aumentar la independencia económica y la soberanía de los Estados. El crecimiento económico dependería más de los esfuerzos internos que de los inestables mercados externos. Por otra parte, frente a movimientos sociales progresivamente desafiantes y cuestionadores del orden socio-político tradicional, la industrialización ofrecía la oportunidad de abrir nuevas oportunidades de movilidad social, modernización y urbanización.

La experiencia de los países avanzados avalaba esas presunciones. En todos ellos el crecimiento económico se asoció al cambio de sus estructuras productivas, en el sentido de un aumento sostenido de la participación de la industria en el producto nacional. En el cuadro 1 se presentan las mediciones hechas por Kuznets (1966) acerca de los cambios a largo plazo en las estructuras productivas de los países industriales. Tomando periodos de alrededor de cien años, Gran Bretaña muestra un aumento de la participación industrial de 34% a 56%, Alemania de 24% a 52%, Suecia de 17% a 55%, por citar algunos casos. Aquí se utiliza una definición amplia de industria, que incluye actividades mineras, manufacturas, construcción, transporte y comunicaciones. Se considera que estas actividades requieren un mayor uso de tecnología moderna, intensidad de capital y concentración geográfica, en contraste con las actividades agrícolas. Esta definición puede ser cuestionada en la actualidad, ya que la tecnología moderna y el uso intensivo de capital están penetrando rápidamente en las actividades agrícolas y aun en los servicios. En todo caso, aun si se usa una definición restringida al sector manufacturero, el crecimiento económico también se asocia al aumento de la participación de este sector, como se muestra en el cuadro 2, con la excepción de Italia. Un caso extremo de industrialización manufacturera muy rápida es el de Australia, cuya participación en el total industrial aumentó de 14% en 1861-65 a 51% en 1934-38.

**Cuadro 1. PAISES INDUSTRIALES: COMPOSICION DEL PGB. ENTRE
PRINCIPALES SECTORES PRODUCTIVOS, A PRECIOS CORRIENTES
(porcentajes)**

	<u>Agricultura</u>		<u>Industria</u>		<u>Servicios</u>	
	Inicio	Término	Inicio	Término	Inicio	Término
Gran Bretaña						
1841-1901	22	6	34	40	44	54
1924-1955	4	5	52	56	44	39
Francia						
1872/82-1908/10	42	35	30	37	28	28
1954-1962	12	9	52	52	36	39
Alemania						
1960/69-1905/14	32	18	24	39	44	43
RFA, 1936-1959	11	7	42	52	47	41
Holanda						
1913-1938	16	7	33	40	51	53
1950-1962	13	9	47	51	40	40
Suecia						
1861/65-1901/05	39	35	17	38	44	27
1901/05-1949/53	35	10	38	55	27	35
USA						
1869/79-1919/28	20	12	33	40	47	48
1929-1961/63	9	4	42	43	49	53

Fuente: Kuznets (1966), pp. 90-91

Los estudios de Kuznets en los años 50 y 60, y los de Chenery y sus asociados en décadas más recientes, han comprobado reiteradamente la asociación que existe entre nivel de ingreso per cápita y participación industrial en el producto nacional. Esta asociación existe ya sea que se utilicen las tendencias de los países a lo largo del tiempo, o que se observe una muestra de países de diferentes niveles de ingreso en un

momento dado. Chenery (1960) describió esta situación en términos de las altas elasticidades del sector industrial con respecto al ingreso per cápita, superiores a la unidad y en algunos casos, superiores a 2. Estos mismos estudios han demostrado, además, que a medida que aumenta el ingreso per cápita algunas actividades manufactureras son más dinámicas que otras. Chenery y Taylor (1968) identificaron tres grupos de industrias, según su dinamismo: a) industrias maduras, como los alimentos, textiles, manufacturas de cueros, cuya participación relativa en el producto nacional aumenta durante las etapas en que el ingreso per cápita es relativamente bajo, para estabilizarse después; b) industrias medianas, como las manufacturas de caucho, químicas, derivadas del petróleo, en que ese fenómeno de estabilización ocurre a niveles más altos de ingreso; y c) industrias recientes, como las metal-mecánicas, de equipos, material de transporte, papel y celulosa, bienes de consumo durable, cuya participación relativa aumenta en forma más permanente. Esta conclusión debería calificarse a la luz de la evolución industrial de las últimas dos décadas, a la cual se hará referencias más adelante.

**Cuadro 2. PAISES INDUSTRIALES: COMPOSICION DEL
PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL
(porcentajes)**

	Minería	Manufacturas	Construcción	Transporte y comunicación	Participa- ción en PGB tal
Gran Bretaña					
1907	13	59	8	20	46
1924	10	61	6	23	52
1955	6	69	10	15	56
Italia					
1861-65	2	79	11	8	20
1806-1900	4	69	9	18	22
1951-55	2	74	11	13	48
USA					
1869/79	5	42	16	36	33
1919-28	6	57	11	26	39
1929	5	59	10	26	42
1961-63	3	66	12	19	43
Australia					
1861-65	46	14	29	11	31
1934	9	51	20	20	33

Fuente: Kuznets (1966), p. 131

Otra forma de mirar el atractivo que ha ejercido el crecimiento industrial como estrategia de desarrollo es a través de su efecto sobre el comercio. Un antiguo argumento de la ortodoxia del libre comercio sostenía que un país no necesitaba ser productor de manufacturas para beneficiarse del consumo de esos bienes. A través del comercio y la especialización, un país podría intercambiar bienes producidos más eficientemente, cualesquiera

fuera su naturaleza (manufacturera o no), por bienes no producidos internamente. Es el argumento que proviene de la teoría clásica de las ventajas comparativas. Pero la evidencia de las últimas décadas ha demostrado que el componente más dinámico del comercio mundial son las manufacturas. Si se excluyen los combustibles, que por la inestabilidad de sus precios distorsionan las comparaciones, entre 1960 y 1980 la participación de las manufacturas en las exportaciones mundiales aumentó de 51% a 67% (CEPAL, 1986). En cambio los productos primarios disminuyeron su participación entre esas fechas de 48% a 31%. Estos cambios ocurrieron en uno de los períodos en que el comercio mundial creció más rápidamente. Ello indica que incluso aceptando la teoría de las ventajas comparativas, que tiene un elemento de racionalidad, un país tiene mayores probabilidades de dinamizar su crecimiento económico y la disponibilidad de bienes si desarrolla las manufacturas y comercia con ellas, que si permanece especializado en productos primarios tradicionales.

No es casual que los países en desarrollo que han tenido un crecimiento más espectacular en la post-guerra, como son Corea del Sur y Taiwán, lo hayan hecho siguiendo una estrategia explícita de industrialización orientada a exportar (Fajnzylber, 1989).

Hay, pues, abundantes razones conceptuales y empíricas para sostener que la industrialización es una estrategia eficaz de desarrollo. Lo cual no implica ignorar que no basta cualquier tipo de industrialización ni cualesquiera políticas a través de las cuales se persiga ese objetivo. Son temas que se abordarán más adelante.

II. TEORIAS DE LA INDUSTRIALIZACION

¿Cómo ocurre la industrialización en un país caracterizado por una estructura económica tradicional y estable? Se hará referencias en primer lugar a aquellas teorías que han abordado esta cuestión desde el punto de vista del papel del comercio exterior en la asignación de recursos. En segundo lugar se considerarán algunos argumentos relativos a la demanda

interna y su composición, que inciden en el ritmo del crecimiento industrial.

1. Industrialización y comercio

La teoría neo-clásica del comercio internacional, en su versión más ortodoxa, no le atribuyó mayor importancia al desarrollo industrial como estrategia de crecimiento. Lo relevante para esa teoría era maximizar el ingreso real, dada la dotación de recursos productivos. El supuesto implícito era que a través de la especialización internacional y la eficiente asignación de recursos a través del libre comercio, los países atrasados lograrían aumentar su ingreso tanto en un sentido estático como a largo plazo. Ello permitiría una acumulación de capital que desplazaría la frontera de posibilidades de producción.

La versión más avanzada de esta teoría, enunciada por Heckscher-Ohlin-Samuelson, sostuvo que mediante esa especialización internacional se produciría además una igualación de los ingresos de los factores. Los países con abundancia de mano de obra y bajos salarios se especializarían en la producción de bienes intensivos en trabajo, con lo cual la demanda por este factor productivo aumentaría y con ella, crecerían los salarios. Lo contrario sucedería con el factor capital. El proteccionismo impediría este efecto, ya que estimularía la producción local de bienes intensivos en capital, factor escaso en los países con abundancia de mano de obra y bajos salarios: habría una presión para el aumento del precio del capital y un estancamiento de los salarios por la persistencia del desempleo.

Esta teoría ha sido muy discutida, tanto por los supuestos en que está basada como por la ausencia de un análisis dinámico. Este último, partiendo del argumento de la industria naciente y los efectos del aprendizaje, demostró la plausibilidad de que una alternativa al modelo de libre comercio basada en la protección a las industrias locales, pudiera ser más eficiente dinámicamente. Es decir, aunque a corto plazo hubiera un sacrificio de ingreso real debido a las ineficiencias estáticas, el cambio

tecnológico y el aprendizaje inducidos por la protección industrial podrían generar una trayectoria de crecimiento más rápida que bajo el libre comercio (French-Davis, 1979).

Este debate se activó en América Latina en la post-guerra. Había pesimismo en la región, después de décadas de depresión y guerras. Además, en la mayoría de los países los desarrollos exportadores previos a la primera guerra mundial no contribuyeron a inducir efectos de difusión industrial sostenidos, como se infería a menudo de la teoría neo-clásica de las ventajas comparativas. De modo que al ocurrir la Gran Depresión de los 30 las economías se sumieron en el estancamiento, salvo aquellas que ya habían desarrollado algunas respuestas del lado de la oferta. El estancamiento sostenido del comercio internacional, acentuado por la segunda guerra mundial, intensificó el convencimiento de la necesidad de impulsar la industrialización a través de una política estatal explícita, con Estados más activos incluso en la actividad empresarial y financiera y buscando la protección de las manufacturas locales. Prebisch, desde la Cepal, refutó la teoría neo-clásica de las ventajas comparativas y los supuestos beneficios de la especialización en la exportación de materias primas.

La argumentación se basó en la teoría del deterioro de los términos de intercambio, el cual tendería a concentrar los beneficios del progreso técnico en los países productores de manufacturas. La introducción de progresos técnicos en los sectores primario-exportadores perjudicaría los precios de exportación, debido a la baja elasticidad ingreso de la demanda por esos bienes. La reasignación de recursos hacia las manufacturas no podría realizarse en un sistema de libre comercio, porque las grandes diferencias de productividad con los países industriales inhibirían la rentabilidad. Se requería entonces la protección y el apoyo estatal para aumentar el esfuerzo de inversión y el crecimiento industrial. Pero la estrategia de industrialización debería basarse en definitiva en la absorción del progreso técnico por los sectores industriales a fin de aumentar la productividad y la capacidad de oferta. Este sería el sentido

del concepto del "desarrollo desde dentro".

Otros autores acompañaron a Prebisch en la formulación de nuevas estrategias de industrialización. Rosenstein-Rodan propuso su teoría del "big push": si los mercados eran muy pequeños para justificar la instalación de nuevas industrias con economías de escala, la coordinación de inversiones simultáneas en diferentes sectores podría multiplicar las demandas recíprocas y permitir así el aprovechamiento de esas economías de escala. Hirschman aportó su teoría de los eslabonamientos inter-sectoriales que, aunque discrepante de la secuencia temporal propuesta por Rosenstein-Rodan, coincidió en la necesidad de crear mecanismos de autoreforzamiento de la demanda por manufacturas. Hirschman sostuvo la necesidad de proceder secuencialmente con las inversiones, a fin de generar desequilibrios de oferta y estimular lo que a su juicio era el factor productivo más escaso en los países en desarrollo: la capacidad empresarial y de toma de decisiones. Otros autores enfatizaron la creación de externalidades en las estrategias de industrialización.

Con todo, se fue haciendo evidente que las estrategias de industrialización basadas en el proteccionismo y en la sustitución de importaciones sufrían numerosas deficiencias. Ellas se reflejaron en las estimaciones que se hicieron del llamado "costo en recursos internos" para obtener una unidad de divisas a través de la sustitución de importaciones, el cual resultaba notoriamente más alto que el precio de mercado de ellas y que su costo a través de nuevas exportaciones. Vista de otra manera, esta deficiencia surgió porque a medida que la estructura de producción industrial se desplazó hacia bienes con mayor contenido tecnológico y mayores exigencias de uso de capital, la brecha de costos internos con respecto a los externos se hizo más grande al no poder aprovechar estos países las economías de escala en toda su magnitud, al no disponer de la mayor dotación de trabajadores calificados que suponía esa producción y al tratarse de productos en que la calidad y los diseños pasaban a ser características más relevantes que en las fases anteriores. Sólo los países más grandes de la región, como Brasil y México, tuvieron mejores

condiciones para evitar parcialmente estos problemas, aparte del hecho de que esos países asumieron políticas industriales muy activas destinadas precisamente a mejorar las condiciones de oferta.

Por otra parte, las experiencias exitosas de industrialización que estaban obteniendo los NICs del Este Asiático, basadas en la promoción de exportaciones de manufacturas, contribuyeron a generalizar una postura más crítica con respecto a la experiencia latinoamericana. Se desarrolló así una nueva literatura durante los años 70 que analizó exhaustivamente y en forma comparativa, a nivel teórico y empírico, las estrategias sustitutivas versus las estrategias exportadoras. Aunque esta literatura muestra bastante consenso en cuanto a la crítica de las experiencias sustitutivas, también exhibe discrepancias en relación a cómo se produjo la promoción de exportaciones en los NICs.

La vertiente más ortodoxa (Krueger, 1978; Balassa, 1981) sostuvo la tesis de una estrecha asociación entre el crecimiento de las exportaciones industriales y la disminución de restricciones al comercio. De hecho se propuso una tipología de regímenes comerciales, en orden creciente de eficiencia económica, caracterizada por las siguientes fases históricas: fase I, con predominio de restricciones cuantitativas; fase II, en que algunas de esas restricciones cuantitativas se convierten en restricciones de precios (por ejemplo, cuotas de importación que se convierten en aranceles o depósitos previos de importación); fase III, en que prevalecen restricciones que operan por el sistema de precios; fase IV, que marca el inicio de la liberalización comercial; fase V, caracterizada por la plena liberalización del comercio y la eliminación total de restricciones cuantitativas (por ejemplo, acceso al mercado cambiario, que suele subsistir hasta la fase IV) (Bhagwati, 1978). La fase V sería la más favorable a la promoción de exportaciones.

La vertiente más estructuralista participó también de las críticas a las formas extremas de sustitución de importaciones. El propio Prebisch formuló estas críticas ya en 1963. (Prebisch, 1981). Pero este enfoque discrepó de la ortodoxia en cuanto a la estrategia a seguir. Para esta

última, la estrategia óptima es la liberalización comercial rápida, a la manera chilena en los años 70. La versión estructuralista enfatizó el hecho de que los países en desarrollo exitosos en la promoción de exportaciones de manufacturas lograron esto después de haber alcanzado un aprendizaje industrial y una experiencia con la sustitución de importaciones (Díaz-Alejandro, 1974). También enfatizaron el rol activo del Estado y de la política industrial para crear nuevas ventajas comparativas (Fajnzylber, 1983). En esta visión la apertura comercial y la promoción de exportaciones no son lo mismo que el libre comercio. Este último supone una política de *laissez-faire*. La primera supone una política industrial explícita. Esta es la lectura correcta de la experiencia asiática y también de la brasileña y mexicana, los dos países latinoamericanos más exitosos al respecto.

El enfoque estructuralista enfatiza también otros aspectos que han contribuido a explicar las experiencias exportadoras exitosas. Ellos se refieren al marco internacional dinámico que hubo en los años 60 y hasta 1973, al aprovechamiento de las economías de escala para generar aumentos de productividad, a la absorción de tecnologías modernas y al compromiso decidido del Estado para mantener esa estrategia a largo plazo. Esto se reflejaría en políticas cambiarias estables en términos reales y en políticas destinadas a compensar a los exportadores por los mayores costos tributarios en que hubieran debido incurrir debido a la protección a la industria local.

Una característica que han mostrado los NICS es su progresiva concentración de exportaciones de manufacturas en bienes intensivos en ingeniería y metal-mecánicos, y la disminución de la importancia de los textiles y el vestuario. Visto de otra manera, la UNCTAD estableció una tipología de tres grupos de productos: bienes dinámicos, cuya participación en las exportaciones totales de manufacturas de los países en desarrollo aumentó al menos en 40 puntos en los años 70; bienes estables, cuya participación casi no varió; y bienes en declinación. Un cruce entre estas categorías de productos y los países exportadores en desarrollo, muestra que los 12 países con exportaciones más dinámicas concentraban el 64% de

las exportaciones de productos dinámicos y sólo el 24% de los productos en declinación (UNCTAD, 1986). La implicancia es que gran parte del éxito exportador se explica por la capacidad de los países de producir y exportar bienes de alta elasticidad ingreso de la demanda a nivel mundial. Estos son los bienes donde hay más concentración de innovación tecnológica.

Más recientemente se ha puesto en boga la llamada "nueva teoría del comercio internacional", que es un intento por explicar los patrones de comercio de manufacturas en base a la teoría de la organización industrial y en particular en base al supuesto de que los mercados son imperfectos, que hay economías de escala y efectos de aprendizaje (Krugman, 1988). Está motivada por el hecho de que el componente más dinámico del comercio mundial de manufacturas es el comercio entre países desarrollados, especializado al interior de las ramas industriales. Plantea que mientras el comercio entre países de distinto nivel de desarrollo se puede explicar básicamente por la teoría tradicional de las ventajas comparativas, el comercio entre países de similar nivel de desarrollo, especializado por productos y diseños al interior de una industria, es aleatorio y depende mucho más de las estrategias comerciales seguidas por las empresas y los países. Estas dependen del conjunto de las políticas industriales, de la decisión de aprovechar economías de escala y externalidades, y de las políticas científicas y tecnológicas, entre otros factores. La conclusión general para los países en desarrollo es que, aunque es menos relevante que para los países industriales para explicar los patrones de comercio, conduce a enfatizar la importancia de la creación de ventajas comparativas dinámicas mediante políticas que aumenten la competitividad internacional.

Una segunda conclusión que puede desprenderse de este enfoque es que abre nuevas posibilidades para replantear el camino de la integración regional como estrategia concertada de industrialización. Los intentos de integración que se realizaron en el pasado en general resultaron frustrados por una serie de razones que no es del caso retomar aquí (por ejemplo, véase Lahera, 1986). Pero una de las causas principales estuvo en el temor de los agentes productivos de cada país a perder mercados protegidos en los

cuales se habían consolidado. La experiencia de los países avanzados, en cuanto a que su crecimiento industrial no se ha visto afectado adversamente por la competencia internacional cuando esa competencia se orienta hacia una especialización intra-industrial, en base a diseños, productos y calidades diferenciadas, debiera inducir una nueva actitud hacia las posibilidades de la integración entre países que están en similares estadios tecnológicos. Por cierto, la integración no es sustituto de políticas industriales nacionales destinadas a elevar el nivel de competitividad internacional, la capacidad tecnológica y la racionalización industrial. Pero puede ofrecer un marco muy propicio para avanzar en la dirección de la modernización, en un período muy constreñido precisamente por las condiciones de la economía internacional.

2. Industrialización y estructura de la demanda

La discusión anterior pone el énfasis en los efectos del comercio y de la protección industrial sobre la asignación de recursos. Una perspectiva algo distinta, pero que en América Latina cobró gran importancia en los años 60, se refiere a los efectos de la demanda y la estructura de la demanda sobre las posibilidades de industrialización. En economías caracterizadas por una fuerte heterogeneidad estructural, se produce la segmentación de los mercados y de la demanda, con lo cual tiende a inhibirse la dinamización del crecimiento industrial por la lenta incorporación de amplias masas de consumidores potenciales de manufacturas.

Aunque este tema fue planteado en América Latina por la corriente estructuralista, que veía en la desigual distribución del ingreso un serio obstáculo para el avance a fases más avanzadas de industrialización, es interesante descubrir un vínculo analítico con un debate teórico que se había desarrollado en otro contexto. Se trata del aporte que hizo la teoría del bien primario exportable.

Las últimas décadas del siglo XIX y hasta la primera guerra mundial mostraban que varios países de la periferia capitalista habían iniciado

procesos sostenidos de industrialización, aun en un contexto crecientemente liberal. Desde luego ello ocurrió en Estados Unidos y Canadá, pero también en Australia, Nueva Zelandia, la periferia europea, y en América Latina, países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Se trata de países que se habían incorporado a la división internacional del trabajo en un rol de oferentes de materias primas. En contraste, la gran mayoría de las regiones de América, Asia y Africa permanecieron con una estructura primaria-exportadora, con escasos avances industrializadores. Este contraste no fue abordado por las teorías del desarrollo sino hasta épocas relativamente recientes. El énfasis tradicional había estado en explicar por qué estos países no se industrializaron. Pero la pregunta que surgió fue por qué algunos países periféricos sí pudieron comenzar su industrialización. La respuesta tradicional había sido exógena y basada principalmente en el papel desempeñado por el capital extranjero. El crecimiento del comercio primario-exportador estimularía la entrada de inversión extranjera, difundiéndose la modernización capitalista. Pero esta respuesta fue insuficiente: la evidencia empírica mostró que la inversión extranjera se concentró especialmente en los sectores exportadores, creando verdaderos enclaves, aislados del resto de la economía. La cuestión de fondo era por qué en algunos países se inducía una transformación interna de la estructura productiva.

Un resurgimiento de carácter neo-ricardiano ayudó a analizar esta cuestión. Lo fundamental era reconocer la heterogeneidad de las economías periféricas o al menos su dualismo, definido por las relaciones de productividad entre los sectores productivos y por las relaciones sociales prevalecientes en ellos. Entre las formulaciones más claras del problema y su análisis están las de Lewis (1955) y las que se han conocido como la teoría del bien primario exportable ("staple") (ver Watkins, 1963). Mientras que Lewis enfoca su análisis al caso de una economía agraria tradicional, en condiciones de subsistencia y con una alta relación trabajo-tierra, Watkins analiza el caso de una economía exportadora de un bien primario, con una baja relación trabajo-tierra. En el modelo de Lewis se requiere

algún impulso exógeno que induzca a la población campesina redundante a emigrar hacia un sector moderno, de mayor productividad. Si la agricultura de subsistencia es capaz de sostener el proceso generando excedentes agrícolas para el consumo urbano, el proceso podrá continuar adelante hacia una industrialización sostenida.

En el modelo de Watkins, en cambio, se parte por la existencia de un sector exportador dinámico. La pregunta es cómo se difunde el crecimiento exportador hacia la economía interna. Aquí se reconocen estímulos por el lado de la demanda: los perceptores de ingresos del sector exportador son potenciales demandantes de bienes manufacturados internamente. Los parámetros relevantes son las propensiones a consumir bienes importados versus bienes locales. Además, el sector exportador genera "eslabonamientos" a la Hirschman hacia atrás y hacia adelante. Los primeros derivan de demandas intermedias, de bienes de equipo y de necesidades de infraestructura del sector exportador: viviendas, vías de comunicación, redes de transporte, ferrocarriles, etc. La provisión de muchos de estos bienes es "no transable": debe producirse localmente.

Un parámetro fundamental que señala Watkins es la estructura social y de propiedad que prevalece en el sector exportador. Dos casos típicos son la agricultura de plantación, con propiedad muy concentrada y estructura muy desigual de distribución del ingreso. En el otro extremo está la agricultura de pequeña propiedad familiar, mucho más igualitaria. En este último caso hay mayores probabilidades de que la propensión a consumir bienes locales, de producción masiva, sea más alta que la propensión a consumir bienes importados y de lujo, propia de una estructura muy desigual de distribución del ingreso. Dicho sea de paso, esto ayudaría a explicar por qué países europeos como los nórdicos se pudieron industrializar más tempranamente que los países del sur de Europa: en aquellos prevalecieron históricamente estructuras de propiedad agrícola familiar, mucho más igualitarias que las estructuras feudales del sur de Europa. Algo similar podría sostenerse respecto de los países de frontera abierta, como Argentina, Chile, Australia o Norteamérica, frente a los países tropicales

donde predominaron las plantaciones coloniales.

Pero además importa el nivel de ingreso medio del cual se parte. Esto es fundamental para generar una demanda por manufacturas. Un ingreso relativamente alto permite destinar una mayor proporción del gasto al consumo de manufacturas. Un nivel de ingreso de subsistencia sólo permite el consumo de los alimentos básicos. Aquí hay una proyección del modelo ricardiano: en este modelo los trabajadores no tienen ningún rol dinámico como consumidores porque viven al nivel de subsistencia. Sólo los empresarios y terratenientes demandan manufacturas. Pero los primeros demandan preferentemente bienes de capital, mientras los segundos, bienes de consumo. La distribución del ingreso entre estos dos sectores incide en la asignación del gasto entre consumo e inversión.

Los economistas del desarrollo neo-ricardianos consideran posible que los trabajadores tengan un papel dinámico en la industrialización al introducir su posibilidad de consumo de manufacturas. Igualmente como en el análisis clásico, no contribuyen al ahorro y la inversión, pero sí a generar un mercado para las manufacturas. Pero las posibilidades de consumir manufacturas dependen del nivel de los salarios reales, los que a su vez, se ven influidos por el precio relativo de los bienes agrícolas o, lo que es lo mismo, por la productividad de la agricultura orientada a producir los bienes de consumo básico. Es por esto que regiones fértiles, de clima templado y alta dotación de tierra por trabajador suelen ser más favorables para el rápido crecimiento del salario real, en comparación con regiones tropicales y alta densidad de población. Ello reforzaría la explicación sobre la industrialización más temprana, entre los países periféricos, de Argentina y Australia, por ejemplo, que de Centroamérica o la India.

La similitud del marco analítico básico entre el paradigma ricardiano y el de los economistas neo-ricardianos se rompe en un aspecto: el rol de la demanda efectiva. El problema de la insuficiencia de demanda agregada está ausente en el análisis ricardiano (no así en Malthus, quien polemizó con Ricardo). Allí la oferta crea su propia demanda. El problema dinámico es el

de distribución del ingreso y del gasto entre consumo e inversión. En los enfoques neo-ricardianos y desarrollistas post-segunda guerra mundial, bajo la influencia keynesiana aparece el problema de falta de demanda efectiva para el crecimiento industrial en toda su magnitud. Kaldor (1975) expuso este problema con nitidez. La teoría de que la oferta crea su propia demanda está basada en el supuesto de perfecta flexibilidad de precios relativos. Pero en un país en desarrollo esta flexibilidad tiene un límite, determinado por las necesidades de consumir bienes de subsistencia. La perfecta flexibilidad de precios relativos entre bienes agrícolas y manufacturas equivale a sostener que el salario real puede adaptarse a cualquier nivel. Pero ello no es así. Las necesidades de subsistencia en base a bienes agrícolas imponen una rigidez a la distribución del presupuesto familiar de los sectores de bajos ingresos. Se puede crear, entonces, un déficit de demanda efectiva por manufacturas si su precio relativo no puede bajar por debajo de cierto nivel. Mientras más alta es la propensión a consumir bienes agrícolas por los trabajadores urbanos, mayor es el déficit potencial de demanda de manufacturas.

Los economistas clásicos ingleses no fueron concientes de este problema porque las dinámicas exportaciones de manufacturas hicieron irrelevante el problema (Kaldor, 1976). Pero en los países en desarrollo en el siglo XX el problema ha sido muy relevante, sobre todo durante las décadas del 30 al 60, cuando se estancó el comercio internacional haciendo muy difícil la exportación de manufacturas desde estos países. Del mismo modo, allí donde los sistemas agrarios impidieron un aumento de la productividad agrícola se crearon presiones de costos sobre las actividades manufactureras que les quitaron viabilidad para incorporar estos bienes masivamente al consumo popular.

La teoría del bien primario exportable ha sido un intento por explicar el inicio de la industrialización en países primario-exportadores, aun en ausencia de intervención estatal o proteccionismo. Esta teoría se ha aplicado al caso de países latinoamericanos que experimentaron una industrialización temprana como Argentina y Chile (ver Geller, 1970; Muñoz,

1976 y 1986). Sin embargo, como señala Watkins, y ya antes lo había planteado Prebisch, el éxito de la industrialización (i.e. su sostenimiento a largo plazo) depende de que se creen nuevas condiciones, sobre todo desde el lado de la oferta, como el aumento de la inversión, la educación de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la capacidad empresarial, el cambio tecnológico, el aumento de la productividad y la diversificación de las exportaciones hacia las manufacturas.

El crecimiento inducido por exportaciones primarias suele ser de corta duración. Ese período expansivo es clave entonces para reasignar recursos hacia sectores dinámicos a largo plazo y desarrollar la capacidad de oferta de los factores productivos más escasos.

Pero en la fase de industrialización orientada hacia el mercado interno en América Latina la dinamización de la demanda dependía predominantemente de aquél. Por eso es que cuando surgieron síntomas más generales de desaceleración industrial, durante los años 50 en Argentina y Chile, y después en los 60 en Brasil, desde la perspectiva estructuralista se comenzaron a formular hipótesis que apuntaban al problema de la desigualdad de la distribución del ingreso y su efecto en las estructuras de consumo. Uno de los principales exponentes de esta hipótesis fue Furtado (1969). Según este autor, la concentración del ingreso favoreció una orientación de la demanda hacia las manufacturas más refinadas y bienes de consumo durable, por la mayor importancia que éstos tienen en el gasto de los grupos de altos ingresos. La producción de esos bienes requeriría mayor intensidad de capital, con lo cual el empleo industrial tendería a estancarse y con ello, el ingreso y el consumo de los sectores populares. Se inhibiría así la demanda de manufacturas tradicionales, que componían un alto porcentaje de la producción industrial. Esto explicaría la tendencia al estancamiento industrial.

Esta hipótesis dio origen a un debate acerca de la factibilidad de continuar con el proceso de industrialización sin cambios estructurales. Una argumentación discrepante, aunque también dentro del enfoque estructuralista, plantearon Tavares y Serra (1971) quienes sostuvieron la

posibilidad de un crecimiento dinámico, aunque sujeto a fases cíclicas y a sucesivos procesos de concentración, desconcentración y reconcentración del ingreso. Se trata de un crecimiento industrial propio de economías con fuerte heterogeneidad estructural. El crecimiento es liderado por los llamados sectores de punta o portadores del progreso técnico, con fuerte presencia de empresas transnacionales y tecnologías modernas. Este tipo de crecimiento beneficia principalmente a una minoría de altos ingresos que se constituye en el núcleo modernizador. Pero a medida que se agotan los estímulos de esta fase expansiva y concentrada, se reasignan los excedentes hacia sectores más tradicionales que presentan un potencial de modernización y que pueden crecer por desplazamiento de actividades artesanales o de tecnología obsoleta. Aquí se presentan algunos efectos de difusión tecnológica y desconcentración, que son de corta duración por la baja elasticidad ingreso de la demanda de esos bienes tradicionales y por los efectos destructivos sobre las actividades obsoletas. Ellos duran hasta que se inicia una nueva fase de expansión de sectores de punta.

Según estos autores, esta hipótesis interpreta mejor el desarrollo de algunos países más avanzados en la industrialización, como Brasil. Además sostienen la necesidad de considerar los efectos de las políticas económicas de corto plazo que añaden nuevos elementos de inestabilidad y de crecimiento cíclico. Esta inestabilidad y sus fases recesivas no deberían confundirse con una supuesta tendencia a un estancamiento estructural.

III. LA EXPERIENCIA DE INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA

La industrialización de América Latina ha sido un proceso de avances desiguales. Primero, ella se dio tempranamente en algunos países como Argentina, Brasil y Chile, en los cuales sus orígenes se remontan a las últimas décadas del siglo XIX. Posteriormente, durante los años 30 estos mismos países estimularon el proceso mediante las políticas destinadas a enfrentar la depresión de esos años, en tanto que la mayoría de los demás asumieron los reajustes propios de unas economías predominantemente

abiertas, con escasas políticas compensatorias. Después de la guerra, y en especial, en los años 50, se incorporan a este proceso otros países de tamaño mediano como Colombia, Perú y Venezuela; aún los países centroamericanos logran un desarrollo interesante de sus estructuras industriales en base al mercado común centroamericano. En cambio, aquellos países de industrialización más temprana comienzan a experimentar dificultades, que se manifiestan en deterioros de sus ritmos de crecimiento industrial.

En general, los resultados del crecimiento industrial para el conjunto de la región son bastante satisfactorios a lo largo del período 1950-80 (cuadros 3 y 4). La tasa anual de crecimiento del producto manufacturero fluctuó entre 6 y 7% en ese período. Es un ritmo superior al del crecimiento industrial a nivel mundial, que llegó a ser de 5,7% con un diferencial aun mayor si se consideran sólo los países europeos y Estados Unidos. La producción de algunos bienes industriales intermedios, típicos de las economías avanzadas, muestran incrementos espectaculares en los 25 años que siguen a 1960.

En América Latina, la mayor parte del progreso industrial se concentró en Brasil y México, los países cuya industrialización alcanzó las más altas tasas, de 8,3 y 7,4% respectivamente para el período señalado. Venezuela también logró una tasa muy alta, de 8,5% para 1950-70, decayendo después fuertemente con el auge de los ingresos petroleros. Colombia mantuvo un desarrollo estable con un promedio de 6,2% en los tres decenios. Los países del Cono Sur, en cambio, sólo tuvieron un crecimiento moderado, del orden del 5% en 1950-70, seguido de un estancamiento posterior.

**Cuadro 3. AMERICA LATINA: AUMENTOS DE PRODUCCION
DE ALGUNOS BIENES INDUSTRIALES
(11 países)**

	1960	1970	1980	1985
<u>Bienes intermedios</u>				
Neumáticos (mills unidades)	8,7	20,1	45,3	n.d
Pasta de papel (mill. tons.)	0,6	1,9	5,2	n.d
Papel periódico (miles tons)	140,3	281,4	404,7	693,0
Cemento (mill. tons)	16,9	33,1	73,3	68,2
Acero (mill. tons)	4,8	13,1	29,2	36,1
Energía eléctrica (mil mill. KWH)	67,4	150,0	366,2	480,5

Fuente: CEPAL (1989), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1988, Naciones Unidas.

Durante la década de los años 80 la región ha tenido que sufrir el estancamiento industrial, y en varios casos, una verdadera desindustrialización, como resultado de los procesos de ajustes que se han aplicado para enfrentar la crisis de la deuda externa.

Mirado desde una perspectiva amplia, el proceso de industrialización latinoamericano muestra logros pero también deficiencias. Ya se ha señalado que el ritmo global de aumento de la producción manufacturera fue satisfactorio hasta comienzos de los años 80, lo cual denota un esfuerzo interno significativo de absorción de progreso tecnológico y de formación de capital. No obstante existe un alto consenso de que el desarrollo industrial ha sido poco eficiente en el uso de los recursos disponibles, amparado por formas exageradas de proteccionismo. La mayoría de los países no han podido desarrollar los llamados "núcleos endógenos" de actividades industriales, que puedan propagar dinamismo al resto de la economía por su