

## **Acerca del pensamiento de Fernando Fajnzylber**

**Patricia Olave C.**

### **Datos biográficos y trayectoria intelectual**

Fernando Fajnzylber Waissbluth nació en Santiago de Chile, el 15 de abril de 1940. En 1958 ingresa a la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, donde en 1964 se titula de ingeniería civil industrial.

En 1968 se desempeña como consultor en la Organización Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en Paraguay. A fines de ese mismo año es contratado por CEPAL para realizar un estudio en Brasil. En 1970 regresa a Santiago con la intención de colaborar con el gobierno de la Unidad Popular, en 1971 se integra a la Secretaria Ejecutiva de Relaciones Económicas Externas del Banco Central de Chile. (SEREX). En junio de 1973 deja el SEREX y pasa a ocupar el cargo de interventor en la mina cuprífera de El Teniente, hasta el 11 de septiembre día del golpe militar.

A mediados de septiembre de 1973, sale exiliado a México, en donde junto a otros intelectuales funda el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en donde fungió como profesor e investigador.

A partir de 1976 y hasta 1980 vuelve a vincularse a Naciones Unidas al ser nombrado director internacional del Proyecto de bienes de capital (NAFinsa/ONUDI). En 1980 fue designado Asesor Principal en Desarrollo Industrial (ONUDI). Es a partir del este proyecto que publica uno de sus libros más importantes: *La industrialización trunca de América Latina*.

En 1984 regresa a Santiago, y en 1985 se incorpora nuevamente a CEPAL-Santiago a la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología. Las investigaciones que realizó entre 1986 y 1989 se materializaron en otro de sus obras emblemáticas: *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*, que fue publicado en 1989.

De manera prematura fallece el 28 de diciembre de 1991.

**Temas que abordó:** Desarrollo económico, proceso de industrialización, productividad y competitividad auténtica o estructural, progreso técnico y equidad

### **Contexto histórico**

El período que Fajnzylber toma para hacer sus estudios sobre América Latina comprende los dos últimos modelos o patrones productivos. El primero denominado patrón de sustitución de importaciones que arranca por los años 30 del siglo pasado -en su primera etapa de sustitución de bienes de consumo habitual-, y en los años 50, -en su segunda fase de producción de bienes duraderos-, aunque sus aportes principales van a ubicarse justamente en el tránsito al segundo patrón: de especialización exportadora, con sus propuestas de una “nueva industrialización” que contemplara un “núcleo endógeno” ligado a la exportación, bajo parámetros de cambio tecnológico que permitiera una elevada competitividad internacional, en un marco de mayor equidad distributiva.

### **Enfoque teórico metodológico**

Su formación básica está en la ingeniería, la economía, la programación y la planificación, así como en la estadística descriptiva.

El aspecto metodológico más significativo de la obra de Fajnzylber, más allá del manejo estadístico, se refiere a la forma en que realiza sus análisis, los que rescatan de manera importante un enfoque histórico-estructural<sup>1</sup>. Mientras muchos científicos, tanto de las ciencias exactas como de las sociales, construyen leyes a partir de axiomas generales (vía el método deductivo), Fajnzylber estuvo más cercano al método inductivo, lo que puede apreciarse en su constante estudio de experiencias concretas de industrialización, tanto regionales, como extrarregionales. Destacan en este sentido, sus estudios de Brasil, México, Chile, Japón, Alemania y Estados Unidos.

El esquema analítico desarrollado por el autor en sus estudios de caso presenta dos componentes básicos: un núcleo central, integrado por la estructura agraria, el sistema industrial, los patrones de consumo e inversión y la equidad; y por otro lado los factores que van a condicionar la dinámica de ese núcleo como: la dotación de recursos naturales, las tendencias demográficas, la capacidad del empresariado nacional, el desarrollo institucional, el desarrollo del conocimiento científico-tecnológico, la inversión extranjera directa, el sistema financiero, y el patrón de consumo internacional. [Fajnzylber, 1989]

En términos generales se podría ubicar a Fajnzylber dentro de la corriente estructuralista -ligada a la CEPAL de Prebisch-, aunque sus planteamientos más maduros y sus propuestas para la *transformación productiva con equidad* (1990),

---

<sup>1</sup> El método histórico-estructural permite una fértil interacción de los enfoques deductivo e histórico-interpretativo, ocupándose de la trayectoria de los agentes e instituciones y del dialogo permanente entre las formulaciones teóricas y los cambios históricos. [Bielschowky, 2009]

lo acercan a lo que algunos autores han definido como neoestructuralista.<sup>2</sup> “Su énfasis en el tema del progreso técnico basado en la acumulación de conocimientos, -que en parte derivó de los estudios neochumpeterianos sobre la revolución representada por las tecnologías de la información y la biotecnología y la creación de sistemas nacionales de innovación- habría de establecer una nueva referencia analítica en el pensamiento de la CEPAL”<sup>3</sup>. [Bielschowky, 2009: 178]

Cronológica y temáticamente la obra de Fajnzylber se puede ordenar de la siguiente manera:

- Entre 1970-1976 su preocupación analítica estuvo centrada en el estudio de los procesos de industrialización en América Latina, con fuerte énfasis en la exportación de manufacturas y al análisis de las empresas transnacionales.

- De 1977 a 1991, se dedica al estudio comparativo de las economías capitalistas, y al auge económico de los NIC (economías asiáticas). Desde estos estudios alimenta el debate acerca de los distintos estilos de desarrollo. En 1983 publica *La industrialización trunca en América Latina*, en donde plantea el rezago de la región respecto de las economías desarrolladas en cuanto a bienes de capital y la carencia de alternativas de especialización en la producción de este tipo de bienes. Estas carencias, según el autor, son las que imprimen el carácter trunco a la industrialización en la región.

---

<sup>2</sup> La corriente neoestructuralista –donde Fajnzylber es uno de los autores más consistentes-, intenta ofrecer una alternativa a la visión neoclásica-neoliberal dominante y a sus diversas derivaciones.

<sup>3</sup> Los textos elaborados por Fajnzylber “a partir de 1990 contienen propuestas contundentes de revisión de la apertura financiera y el manejo macroeconómico en un contexto de volatilidad de los capitales financieros; aplicación de nuevas políticas industriales, tecnológicas y comerciales; reorientación de las reformas previsionales y diseño de políticas sociales en diferentes áreas, así como intervenciones públicas en materia de sostenibilidad ambiental”. [Bielschowky, 2009: 179]

- Entre 1988 y 1991, al cobijo de la CEPAL publica otras dos de sus obras más importantes. En 1989 sale a la luz "La industrialización en América Latina de la "caja negra" al "casillero vacío" en donde el autor retoma el concepto pivote del "núcleo endógeno"<sup>4</sup>, e introduce el de "caja negra" del progreso técnico, fenómeno que plantea el imperativo de abrirla con el fin de que la región logre una dominancia tecnológica como parte de una estrategia industrial eficaz. Con el concepto de "casillero vacío" Fajnzylber señala que ningún país de la región ha logrado compatibilizar el crecimiento económico sostenido con la equidad. Mediante un método estadístico simple el autor, muestra que no existe un dilema de política económica entre crecimiento y equidad. Para ello se basa en el ejemplo de los países asiáticos de reciente industrialización y que lograron construir un "círculo virtuoso" entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad. Estas ideas las desarrollará más ampliamente en el documento *Transformación productiva con equidad*, que publicara la CEPAL en 1990. En dicho documento perfila una política de desarrollo económico y social para la región latinoamericana concediendo un papel destacado a la educación en dicho proceso. La educación y el conocimiento como eje del proceso de transformación y de desarrollo.

"La aceleración del cambio técnico, la heterogeneidad dentro y entre los países de la región, los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales y la diversidad de agentes productivos (...) justifica la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta

---

<sup>4</sup> Con el término de "núcleo endógeno" el autor se refiere a un modelo de crecimiento económico endógeno en donde la tasa de crecimiento está determinada por elementos potenciadores del progreso técnico, tales como la I & D, la capacitación de los recursos humanos, la equidad y los bienes de capital, entre otros.

formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico, y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular, y educación para adultos, y programas de reciclaje ocupacional”. [Torres, 2006: 369]

### **Concepción acerca del desarrollo en América Latina**

Según Fajnzylber, la experiencia acumulada sobre el desarrollo económico en distintas latitudes parece que uno de los rasgos sobresalientes de ese proceso sería la combinación de *aprendizaje*, tomando como modelo las economías avanzadas, y de *innovación* en los países menos avanzados, lo que les permite a éstos últimos incorporar las innovaciones con relación a sus propias carencias y potencialidades.

Es por ello que - según el autor-, el proceso de industrialización, eje vital del desarrollo por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad, la combinación de aprendizaje e innovación adquiere un papel primordial.

Para Fajnzylber, el atraso (o subdesarrollo) de la región se debería a la carencia de un desarrollo industrial eficaz. “Una de las carencias del proceso de industrialización de América Latina hasta ahora ha sido precisamente la asimetría entre un elevado componente de imitación (fase previa del aprendizaje) y un componente marginal de innovación económico-social”. [Fajnzylber, 1992: 22]

En la fase anterior de industrialización (de sustitución de importaciones) se caracterizó, según el autor, por un “proteccionismo frívolo”<sup>5</sup>, el crecimiento y la competitividad tuvieron un carácter espasmódico, y se verificó una elevada concentración del ingreso.

Estas deficiencias no son atribuibles a la industrialización como tal sino “a la ausencia de liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos”. [Fajnzylber, 1983: 176-177], (...) resultado de la “precariedad del empresariado industrial nacional” [Fajnzylber, 1983: 171] y de la “ineficiencia de las estructuras productivas que han configurado las empresas extranjeras” [Fajnzylber, 1983: 176], agentes que han sido objeto de “proteccionismo frívolo” en contraposición a un “proteccionismo para el aprendizaje”. [Fajnzylber, 1983: 180]

Es en esta óptica que comienza a plantear la necesidad de avanzar en una “nueva industrialización”. Planteamiento que se ubica en el debate sobre las *opciones nacionales de desarrollo*, que se da a principios de los años ochenta del siglo pasado, momento de tránsito entre dos patrones industriales y tecnológicos.

En abierta confrontación con la visión neoliberal que sostiene que la especialización productiva, sobre la base de ventajas comparativas naturales, y la apertura irrestricta de la economía en el marco del alejamiento total de la regulación estatal propiciará el crecimiento y tenderá a la “convergencia” de todas las economías en el ámbito mundial, Fajnzylber plantea que el Estado debe

---

<sup>5</sup> La idea de “proteccionismo frívolo” se refiere a la formación de los principales grupos industriales nacionales que se desarrollaron al amparo de una protección elevada e indiscriminada y de la demanda asociada a la inversión y al consumo público.

reforzar y apoyar aunque de manera más “eficiente” a la nueva estructura productiva, que en suma se debe propiciar una estrecha relación entre “planificación-mercado” que induzca, oriente e instrumente una propuesta nacional mas acorde a las necesidades de cada sociedad en particular.<sup>6</sup>

Frente a la propuesta neoliberal de apertura indiscriminada, el autor plantea la necesidad de desarrollar un “núcleo endógeno” con vistas hacia la exportación, compuesto por una industria eficiente con elevados niveles de creatividad en la adaptación tecnológica, que permita elevar la productividad y la competitividad. [Fajnzylber, 1983]

Las experiencias “exitosas” de industrialización en la nueva fase de globalización, muestran, según el autor, un “círculo virtuoso” entre crecimiento y competitividad, ya que el crecimiento permite incorporar nuevas generaciones de equipos y productos, contribuye por esa vía a elevar la productividad y, por consiguiente, a reforzar la competitividad internacional. La ampliación inicial del mercado interno, por la vía de la masificación del consumo de bienes simple que se sofistican a medida que aumenta la productividad, constituye la base insustituible del aprendizaje industrial- tecnológico, condición necesaria para la creciente inserción internacional.

A pesar de que las experiencias de Japón y de sus discípulos menores del sudeste asiático le llamaron poderosamente la atención, Fajnzylber fue muy cauto en plantear que estos modelos no podían copiarse de manera acrítica, por el

---

<sup>6</sup> Para una profundización de su crítica al neoliberalismo, véase, “La CEPAL y el neoliberalismo”. Entrevista en Revista de la CEPAL, No 52, abril de 1994



contrario, debían ser adaptados creativamente al marco político, cultural y productivo de los países latinoamericanos.

Es importante destacar que para intervenir en el debate acerca de una nueva alternativa de desarrollo, no sólo influyeron sus estudios de las experiencias tanto de Japón, del sudeste asiático<sup>7</sup>, sino también el análisis comparados de los “estilos de desarrollo” de Estados Unidos, de países europeos tanto industrializados como otros de menor industrialización, y de economías nórdicas. En conjunto esto le permitió plantear una serie de hipótesis, y extraer lecciones que pudieran ser aprovechadas por los gobiernos de América Latina, en la línea de avanzar en competitividad, en progreso técnico y sobre todo, en términos de equidad.

### **Principales ideas sobre el cambio tecnológico y su relación con el desarrollo**

Fajnzylber, otorgó un papel central al desarrollo científico-tecnológico. En torno a éste girarían los demás elementos del sistema en la búsqueda de un verdadero proceso de desarrollo económico y social.

En la fase capitalista que se abre con la llamada globalización, las profundas transformaciones que se verifican en la economía mundial y en particular en las economías latinoamericanas ameritan revisar las bases sobre las cuales se venía planteando el proceso de industrialización. Según el planteamiento de Fajnzylber, se debe dar una reestructuración productiva integral que gire en torno al sector industrial, particularmente sustentado en aquellas

---

<sup>7</sup> Sobre este tema ver [Fajnzylber, 1987]

ramas capaces de incorporar el progreso técnico y de allí propagarlo al conjunto de la economía.

Sólo se puede competir si se cuenta con un aparato productivo eficiente y con productos y servicios de calidad, lo que no es posible sin una atención prioritaria al gasto en investigación y desarrollo, y en general a la política tecnológica industrial y comercial.

El círculo virtuoso de desarrollo sostenido debería articular; crecimiento-competitividad-progreso técnico-equidad, los cuales deben retroalimentarse constantemente.

Fajnzylber fue uno de los autores latinoamericanos que desarrolló con mayor profundidad el concepto de competitividad estructural o competitividad auténtica, es decir aquel tipo de competitividad que no está basada en bajos salarios, tipos de cambio sobrevaluados o recursos naturales con ventajas comparativas estáticas<sup>8</sup>, sino que es más bien altamente determinada por la incorporación de progreso técnico y capacitación de la fuerza de trabajo. Así la equidad es un determinante esencial de la competitividad auténtica, por cuanto favorece la difusión, la incorporación, adaptación y adecuación de estándares tecnológicos y propende a la nivelación de la productividad, facilitando las posibilidades de inserción internacional. La competitividad auténtica, en suma, garantiza la participación de todas las fuerzas productivas en el proceso de desarrollo. [Torres, 2006]

---

<sup>8</sup> Este tipo de competitividad el autor la denominaría como “competitividad espuria” diametralmente opuesta a la “competitividad auténtica”.

## **Participación de distintos actores en el proceso de cambio**

En términos de las alianzas sociales de la “nueva industrialización”, Fajnzylber sostenía que era de vital importancia la articulación en torno a un “núcleo endógeno” de una la base de sustentación. El centro de gravedad de ésta debe localizarse en movimientos, agrupaciones o partidos capaces de asumir un compromiso estratégico con la dignidad nacional, la superación de las carencias heredadas, el desarrollo de la potencialidad creativa de la población y la soberanía en el uso de los recursos naturales. [Torres, 2006: 291]

## **El Estado**

El Estado necesario para impulsar los cambios requeridos por el nuevo modelo de industrialización, según la concepción de Fajnzylber, era muy diferente al que favoreció la industrialización precedente<sup>9</sup>.

El fortalecimiento de la competitividad internacional requiere de instituciones públicas dotadas de iniciativa y capacidad de convocatoria para articular los distintos agentes productivos, educativos, de investigación, financiamiento y comercialización.

Solo se puede competir si se cuenta con un aparato productivo eficiente y con productos y servicios de calidad, lo que no es posible sin la atención prioritaria

---

<sup>9</sup> Fajnzylber critica la participación anterior del Estado en tanto este habría inducido el desarrollo de un empresariado precario y sin vocación tecnológica innovadora, acostumbrado a una protección indiscriminada y al apoyo otorgado a un tipo de industrialización orientada básicamente a un mercado interno cuya demanda en sustentó en fuertes transferencias de recursos –vía remuneraciones, subsidios, etc.- del Estado al sector privado.

al gasto en investigación y desarrollo, y en general a la política tecnológica, industrial y comercial.

Si bien el apoyo a la transformación económica y la búsqueda de equilibrios macroeconómicos por parte del Estado es fundamental, el autor considera también de suma importancia que éste logre “(...) establecer relaciones de cooperación constructiva entre gobierno, sector empresarial y laboral basados en acuerdos estratégicos que den permanencia a las políticas económicas”.

El Estado debe aminorar las relaciones conflictivas, entre el sector empresarial y el laboral, pues ello afectaría de manera negativa el objetivo de elevar la productividad y la inserción internacional. Pero esto requiere de un mínimo de equidad distributiva, la cual puede lograrse por las siguientes vías: “distribución relativamente más amplia de la propiedad, asociado a la creación de pequeñas y medianas empresas; difusión de la calificación de la mano de obra; crecimiento más rápido del empleo, asociado al dinamismo del mercado internacional; elevación de la productividad y de las remuneraciones; difusión del sistema educativo en una base social más amplia e integrada, etc.” [Fajnzylber, 1992: 24]

Se necesita así de un sector público fuerte y eficiente y con plena conciencia de que su papel es clave no sólo en la conformación de un marco macroeconómico estable, sino como pieza central de enlace entre los distintos agentes sociales.

En este sentido y en abierta crítica a la postura neoliberal convencional sobre la subsidiaridad estatal, Fajnzylber sostenía que “(...) la innovación requerida del Estado y de su vinculación con el sector empresarial y laboral

trasciende el ámbito puntual y necesariamente casuístico de la privatización de empresas”. [Fajnzylber, 1992: 27]

### **El empresariado**

Según el autor, las tareas de la competitividad estructural también deben ser compartidas e impulsadas por un sector privado moderno, dinámico e innovador (de tipo schumpeteriano) que sea portador del progreso técnico, por lo tanto, muy distinto al sector empresarial de la fase de industrialización anterior<sup>10</sup>.

### **Aportaciones**

Fajnzylber fue el autor que influyó de manera decisiva en uno de los últimos planteamientos importantes acerca del desarrollo que propugnó la CEPAL, y que se resumen en el documento “Transformación productiva con equidad.”

Los principales puntos que según este documento deberían adoptar las economías de la región para propiciar una nueva forma de industrialización y de incorporación a la economía global, pueden resumirse en las siguientes iniciativas: “a) transitar de desde la “renta perecible” de los recursos naturales hacia la “renta no perecible” de la incorporación de progreso técnico al sector productivo; b) desplazar la prioridad desde el conjunto del sector manufacturero, hacia los subsectores específicos que contribuyan a incorporar y difundir progreso técnico al conjunto del sector productivo; c) favorecer la inserción internacional sobre la base

---

<sup>10</sup> “Al caracterizar la industrialización latinoamericana ha quedado en evidencia, como uno de sus aspectos característicos, la precariedad del liderazgo ejercido por el empresariado industrial nacional”. [Torres, 2006: 291]

de impulsar elevación de productividad y competitividad en sectores específicos<sup>11</sup>;

d) introducir modificaciones en instituciones y política públicas con el objetivo de inducir en el sector privado comportamientos coherentes con los criterios anteriores; e) promover un contexto institucional proclive a la colaboración estratégica entre gobierno, empresariado y sector laboral”. [Fajnzylber, 1992: 26]

Todo lo anterior, según el autor, debía darse acompañado de una serie de iniciativas tendientes a incrementar la equidad, elemento que permitiría pensar en un tipo de desarrollo que permitiera fomentar una sociedad que pudiera constituirse en torno a una propuesta de dignidad nacional compartida.

### **Actualidad de los planteamientos del autor**

Hoy frente a la crisis financiera mundial y de sus efectos sobre las distintas economías latinoamericanas quizá valga la pena recordar el planteamiento alternativo que Fajnzylber esgrimió frente a la posición neoliberal más ortodoxa, misma que ha mostrado la debilidad aumentada en que se encuentra la región luego de la apertura económica indiscriminada y al alejamiento de la regulación estatal que la ha venido acompañando –salvo algunas excepciones- desde hace más de dos décadas.

“América Latina requeriría de un sistema industrial competitivo internacionalmente, en un contexto de mayor equidad. Esta última podrá lograrse por las siguientes vías: “distribución relativamente más amplia de la propiedad, asociado a la creación de pequeñas y medianas empresas; difusión de la

---

<sup>11</sup> Sobre este punto véase con mayor amplitud en el documento, *“El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”*, Libros de la CEPAL No 39 (LC/G.1801/Rev. 1-P) Santiago de Chile.

calificación de la mano de obra, crecimiento más rápido del empleo, asociado al dinamismo del mercado internacional; elevación de la productividad y de las remuneraciones; difusión del sistema educativo en una base social más amplia y más integrada, como requisito imprescindible para sostener la competitividad internacional; y finalmente, difusión de la lógica industrial tanto por vías formales como informales al conjunto de la sociedad lo cual la hará más receptiva a absorber progreso técnico, factor que a su vez favorecerá la elevación de la productividad y, en esa medida, la difusión de los frutos del progreso técnico en forma más equitativa al conjunto de la sociedad. [Fajnzylber, 1992: 25]

Bajo este planteamiento y para propiciar un nuevo marco de debate –o revivir “viejos” debates acerca de la posibilidad del desarrollo en la región<sup>12</sup>- quizá valdría la pena preguntarse ¿Es posible pensar en una vía de desarrollo como la planteada por Fajnzylber y que combine: progreso técnico-políticas de industrialización-desarrollo del mercado interno-esfuerzo exportador-equidad?, y todo esto sobre una base social de apoyo que propicie acuerdos y genere compromisos estratégicos en torno a una dignidad nacional ¿Dónde están, y quiénes son los actores que puedan poner en práctica un proyecto como el formulado por Fajnzylber?

---

<sup>12</sup> Para mayor amplitud sobre este punto véase [Osorio, 2004]

## Bibliografía Consultada

- Bielschowsky, Ricardo (2009), "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo", *Revista de la CEPAL*, No 97, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL, 254 pp.
- Fajnzylber, Fernando (1994), "La CEPAL y el neoliberalismo". Entrevista en *Revista de la CEPAL*, No 52, abril. Santiago de Chile.
- (1992), Ponencia. "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", *Nueva Sociedad* No 118 marzo-abril, Caracas-Venezuela.
- (1989), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL No 60, LC/G. 1534-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (1987), "Reflexiones sobre las particularidades de América Latina y el sudeste asiático y sus referencias en el mundo industrializado", *Investigación Económica* No 180, abril-junio, México, Facultad de Economía, UNAM.
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Ed. Nueva Imagen.
- Osorio, Jaime (2004), "Sobre recetas para salir del subdesarrollo. Crítica al neoestructuralismo", en *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*, México, Ed. Porrúa/ Universidad de Zacatecas.
- Torres, Miguel (2006), Compilador. *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. CEPAL/BID, Santiago de Chile.