

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 53

AGOSTO 1994

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

América Latina y el Caribe frente a la economía mundial	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas	13
<i>Andras Uthoff y Daniel Titelman</i>	
Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano	31
<i>Marcos Antonio Macedo Cintra</i>	
Políticas de competitividad	49
<i>Wilson Peres</i>	
Política industrial y fomento de la competitividad	59
<i>Oswaldo Rosales</i>	
El regionalismo abierto y la integración económica	81
<i>Juan A. Fuentes K.</i>	
Transformaciones del trabajo femenino urbano	91
<i>Irma Arriagada</i>	
La gestión del agua y las cuencas en América Latina	111
<i>Axel Dourojeanni</i>	
Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas	129
<i>Milton von Hesse</i>	
Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura	147
<i>Alejandro Schejtman</i>	
Grupos privados nacionales en México, 1988-1993	159
<i>Celso Garrido</i>	
Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China	177
<i>Li Cong</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	185
Publicaciones recientes de la CEPAL	186

Políticas

de competitividad

Wilson Peres

Asesor Técnico Principal del Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/039)

El avance de los países de la región en sus procesos de estabilización ha llevado a los decisores de políticas y empresarios a prestar cada vez más atención a la competitividad de las actividades productivas y a los factores y políticas que la determinan. La estabilidad ha hecho explícitos los niveles de algunas variables reales que, en condiciones de variaciones extremas de precios, eran difíciles de cuantificar. Esta mayor transparencia de las condiciones de mercado, aunada a la creciente competencia derivada de los procesos de apertura comercial, ha puesto de manifiesto las fortalezas y debilidades competitivas de las empresas de la región y ha llevado, en numerosos países, a replantear la necesidad de aplicar políticas que contribuyan a reducir los costos de los procesos de ajuste microeconómico. En este artículo se reseña el actual debate sobre los posibles alcances de tales políticas y se sugieren líneas de acción para fortalecer la capacidad competitiva de las empresas de la región, en particular las dedicadas a las actividades manufactureras. En la sección I se presentan, al mayor nivel de generalización posible, elementos que permiten caracterizar el debate sobre políticas de competitividad en la región. En la sección II se sugieren políticas necesarias para fortalecer la capacidad competitiva regional, así como líneas de acción para concretarlas en las áreas de difusión y generación de tecnología, las que son campo fundamental de acción para las políticas de tipo horizontal o neutro. Finalmente, en la sección III se señalan elementos analíticos de gran importancia para la concepción e implementación de políticas que seguramente estarán en el centro del debate sobre la competitividad.

I

De las políticas sectoriales a las políticas de competitividad empresarial

Luego de la crisis que enfrentaron las políticas industriales en la región a partir de mediados de los años ochenta (Peres, 1993), a comienzos de los años noventa hubo un importante resurgimiento del interés por ellas, aunque con características que permiten afirmar que las nuevas políticas difícilmente tenderán a reproducir las de los años sesenta y setenta. Mientras que gran parte de los planes y programas industriales de esos años buscaban, en especial en los países más grandes de la región, crear nuevos sectores productivos, hoy las políticas propuestas tienden a concentrarse en la promoción de la competitividad de los sectores existentes luego del ajuste de los años ochenta. En la mayoría de los casos se persigue aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos o modificar en el margen la dotación original de ellos, más que generar nuevos sectores para completar el cuadro de insumo-producto, como tantas veces se señaló en el pasado.

Junto con ese cambio en el foco de las políticas, se ha ido reconociendo el papel clave de la dotación actual de recursos productivos en el aumento de la eficiencia de las actividades existentes y en el desarrollo de otras nuevas. Si bien se sigue considerando que la creación de ventajas comparativas dinámicas es el elemento determinante de la competitividad a largo plazo, las acciones previstas para el futuro inmediato tienden a concentrarse en mejorar el desempeño de mercados altamente imperfectos, como son los de desarrollo de recursos humanos y de tecnología (Katz, 1993). La progresiva especialización de la región en la producción y exportación de insumos de uso generalizado, con gran contenido de recursos naturales y relativamente poco valor agregado, es un resultado directo de la prioridad asignada a ventajas comparativas actuales (Guerrieri, 1993).

Incluso en países con procesos de estabilización muy avanzados, como México y Chile, ha habido grandes dificultades para elevar más el valor agregado en las exportaciones, y las ventajas comparativas, como las de localización, bajo costo de la mano de obra o abundancia de recursos, tienden a determinar una parte muy importante de los flujos de exportación. El papel de estas ventajas se fortaleció por la necesidad de acrecentar las exportaciones para hacer frente a los pagos de intereses de la deuda externa que no eran cubiertos por la drástica reducción de importaciones, y también por la mala experiencia que muchos países de la región tuvieron con políticas de desarrollo sectorial a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta.

En el contexto actual, las políticas de alcance estrictamente sectorial se han concentrado en casos de necesaria reestructuración derivados del agotamiento de algunos recursos naturales (la minería del carbón en Chile), en cambios de las estructuras de costos y en la disponibilidad de insumos y bienes finales surgidos de procesos de integración al mercado mundial o a mercados regionales (industrias textiles y de confección y calzado en México) o de procesos de concertación con el sector privado, que se han podido desarrollar con más eficiencia a nivel de cámaras sectoriales que a nivel de la industria en su conjunto (la política automotriz en Brasil).

Este acotamiento del alcance de las políticas sectoriales se ha podido llevar adelante con más eficiencia en países con mercados no demasiado pequeños y con una estructura productiva relativamente diversificada. Por el contrario, en países con mercados mucho menores la definición de prioridades sectoriales continúa siendo un mecanismo imprescindible para la asignación de recursos, incluso en el caso de políticas de tipo neutro. Así, por ejemplo, en un país como Jamaica, con un mercado pequeño y poca diversificación de la estructura productiva, es necesario establecer prioridades a nivel de grandes sectores para decidir lo que debe hacerse para desarrollar los recursos humanos más allá de la educación básica, y para la difusión de tecnologías; en caso contrario, la capaci-

□ Gran parte del contenido de este artículo fue discutida ampliamente en el Seminario sobre políticas de innovación tecnológica, desarrollo de recursos humanos y competitividad internacional, realizado en la sede de la Secretaría de la CEPAL en Santiago de Chile, el 2 y 3 de diciembre de 1993. Se agradecen los comentarios y las numerosas ideas sugeridas por los participantes en esa reunión.

tación se traducirá en emigración de mano de obra calificada y desperdicio de los esfuerzos de difusión.

Incluso en los casos en que se busca desarrollar políticas sectoriales, se observa que las formulaciones de política tienden a atribuir importancia fundamental a la estabilidad macroeconómica y a las variables que la determinan, como la tasa de interés y el tipo de cambio. Estabilidad macroeconómica, apertura comercial, privatización y desregulación conforman el contexto básico del cual parecería que no se puede prescindir al trazar líneas de acción de alcance sectorial. Pero aunque los decisores de política consideran estas condiciones estrictamente necesarias para el crecimiento económico, se tiende a dar una atención bastante menor a las que podrían ser las condiciones suficientes para ese crecimiento.¹

Esa menor atención resulta de dos fenómenos. Por un lado, las dificultades para identificar tales condiciones siendo que el análisis tradicional de la organización industrial tiene problemas serios para adaptarse a un contexto de apertura comercial en el cual la concentración industrial no implica necesariamente un mayor poder de mercado. Por otro, la falta de consenso sobre el punto hasta el cual la empresa como tal puede o debe ser un objeto de política. Si bien se coincide en que es necesario desarrollar políticas tendientes a corregir fallas de mercado² y generalmente se aceptan políticas de reestructuración o reconversión derivadas de crisis sectoriales, en los países de la región no existe acuerdo sobre la conveniencia de actuar a nivel de empresas específicas, pese a que existen casos importantes de intervenciones exitosas, como las acciones de gestión tecnológica llevadas adelante por el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI) en Costa Rica o las experiencias de manufactura flexible impulsadas por la Jamaica Promotions Corporation (JAMPRO).³

¹ Taylor (1993) ilustra la preocupación por distinguir entre lo que serían condiciones necesarias y condiciones suficientes para que la política tecnológica cumpla un papel positivo en el desarrollo.

² Respecto a la intervención del Estado en mercados específicos, se ha pasado desde una postura en la cual se resaltaban las fallas de estos últimos y se buscaba compensarlas con acciones directas —por ejemplo, creando una empresa pública—, a una posición en la que, tras reconocer las fallas de la intervención, se busca corregir los resultados del mercado, hasta donde sea posible, mediante otros mecanismos de mercado. También se actúa a nivel de simulación de mercados o de creación de cuasimercados, como se ha hecho, por ejemplo, con los estímulos a la productividad académica que operan con mecanismos de competencia.

³ Esta indecisión sobre hasta dónde desarrollar acciones directas de apoyo a empresas específicas contrasta con la fuerte tendencia a asignar a las empresas responsabilidades sociales que hasta hace

Los casos anteriores son sólo algunos ejemplos de un conjunto amplio de experiencias institucionales en desarrollo de sistemas nacionales de ciencia y tecnología, gestión tecnológica, vinculación entre universidad e industria, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, sistemas locales de innovación y cooperación internacional que han sido exitosas. De ellas se pueden extraer múltiples lecciones sobre las políticas de competitividad que trascienden el mero campo de la innovación y difusión de tecnología (Dini y Peres, en prensa).

Pese a su riqueza, las experiencias institucionales de implementación de políticas tienen una gran debilidad: el reducido alcance de su impacto. Muchas veces su efecto no se extiende más allá de una decena de empresas, con muy baja significación en la producción y el empleo del país respectivo. Uno de los principales desafíos para la formulación y aplicación de políticas de competitividad en la región es justamente el de cómo transferir las lecciones anteriores y cómo generalizar su impacto.

Lo anterior apunta a lo que se podría considerar la principal debilidad de tales políticas en los países de la región: insuficiente implementación y escasa evaluación de resultados que vayan más allá del número de acciones o proyectos realizados. La falta de implementación se ha debido tanto a la debilidad creciente de los organismos estatales pertinentes, como a la complejidad de las políticas formuladas, las que rara vez tienen en vista su aplicación. El predominio de lógicas burocráticas (diseñar algo nuevo para alterar la estructura de poder) o tecnocráticas (diseñar algo nuevo para mostrar que se es técnicamente capaz de ello) en la decisión de políticas complica aún más el cuadro y es una muestra evidente de la debilidad de la institucionalidad en este terreno.

La complejidad misma de las políticas lleva a que, en algunos casos, el concepto de cambio estructural sea insuficiente y que se deba realizar lo que podría denominarse una “revolución” estructural. Naturalmente, ante el fracaso de una política lo primero que se intenta es una corrección gradual para mejorar sus resultados. Sin embargo, el proceso de modificaciones marginales tal vez lleve a concluir

pocos años parecían muy distantes de su universo. Así, por ejemplo, relegar explícita o implícitamente actividades de educación básica (lectura, escritura y aritmética) a las empresas, si bien puede ser ineludible en la coyuntura actual, parece deberse menos a virtud no intervencionista del Estado que a omisión en el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas.

que esa política no puede ser mejorada y que se debe eliminar totalmente, por extrema que parezca esta medida. La experiencia mexicana de poner término a la regulación y el registro de las transferencias privadas de tecnología podría ser un buen ejemplo de “revolución” estructural respecto de una política que se intentó corregir varias veces antes de llegar a la conclusión de que su validez en el tiempo ya había pasado, es decir, que había un límite a hacer “un poco más de lo mismo”.

Para delinear cambios radicales en los instrumentos de política —que vayan más allá de la destrucción de los del pasado— es preciso combinar adecuadamente el necesario pragmatismo que ha caracterizado a los decisores de política en la región, con

una base analítica sólida, que suele hallarse más en las instancias decisorias de política macroeconómica que en las de políticas de competitividad industrial. La insuficiencia de tal base en el análisis industrial se nota particularmente cuando se debe pasar de la concertación de principios generales no operativos (por ejemplo, fortalecer el papel del sector privado en la protección ambiental) a la concertación de criterios para la acción (por ejemplo, cuánta contaminación —es decir, cuánta producción— autorizar a un sector específico). La dificultad de sopesar las ventajas y desventajas estáticas y dinámicas de implantar políticas de competencia o de permitir fusiones empresariales para aprovechar sinergias es otro ejemplo de los costos que acarrea la debilidad analítica mencionada.

II

Políticas y líneas de acción

1. Políticas

A partir de este análisis general es posible plantear un conjunto de medidas que tiendan a mejorar la formulación de las políticas de competitividad en la región y contribuyan a avanzar en la solución de los problemas de implementación y evaluación de las mismas.⁴

a) *Prevenir una histéresis de la base tecnológica derivada de las políticas de ajuste*

No obstante la recuperación reciente, la mayoría de los países de la región exhibe un crecimiento inferior al histórico debido a los efectos de los *shocks* externos y de los problemas macroeconómicos internos. Más grave aún es que esto puede tener efectos de largo plazo. De hecho, el esfuerzo tecnológico y de recursos humanos en la región es todavía muy inferior al de sus competidores; hay pérdida de capacidad interna de ingeniería en varios países y la respuesta innovadora de las empresas es heterogénea (dual) e insuficiente para reducir el rezago, por todo

lo cual es preciso evitar caer en una situación de lento crecimiento y debilidad tecnológica. Para ello sería necesario reasignar muchos de los recursos disponibles al refuerzo de la competitividad de las empresas, así como de las instituciones que proveen los factores sistémicos que la determinan. En este contexto, los procesos de liberalización y desregulación en curso pueden tener efectos opuestos. Si los empresarios perciben un fuerte compromiso público y social con la competitividad pueden verse inducidos a efectuar mayores esfuerzos para insertarse en la economía internacional. Si, por el contrario, las empresas piensan que ese compromiso no existe o es débil, la apertura y la desregulación pueden desalentar nuevas actividades productivas y hacer que el capital se mueva hacia las importaciones, los servicios, el comercio o la actividad financiera. Naturalmente, un compromiso eficaz debe traducirse necesariamente en señales claras de rentabilidad para las actividades empresariales que buscan fortalecer la competitividad, independientemente del sector en que se encuentren.

b) *Implantar políticas de competencia que vayan más allá de la apertura comercial*

La región casi no tiene experiencia en la aplicación de políticas de competencia, lo que puede explicar parte de su rezago tecnológico aun en períodos de alto crecimiento. En particular, cuando la protección se redujo se prestó poca atención al efecto adverso

⁴ En este apartado se recoge parte de la experiencia del Proyecto Regional CEPAL/PNUD/RLA/88/039 en nueve países (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Jamaica, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Una primera versión de este texto apareció en Guerguil, Macario y Peres (1993, sección B) y fue incluida posteriormente en CEPAL, 1994.

sobre la competitividad que continuaban teniendo los monopolios legales, el tamaño reducido de los mercados, el pequeño número de competidores y la limitada capacidad de comercialización internacional de algunos productos sólo formalmente transables. Las políticas de competencia en la región deberán orientarse a impedir prácticas anticompetitivas, y no a combatir ciertas estructuras de mercado. Los tamaños de mercado prevalentes en la región podrían hacer extremadamente ineficiente una política basada en la oposición a la gran empresa; lo que es necesario es impedir que prácticas basadas en el poder que da el tamaño puedan ser usadas para impedir la entrada de nuevos oferentes o de oferentes de productos sustitutos.

c) *Prestar atención a la oferta, la demanda y los agentes de enlace*

La revisión de las experiencias institucionales lleva a sostener que los lineamientos de política planteados por la CEPAL para desarrollar la infraestructura tecnológica y de recursos humanos (CEPAL, 1992) continúan siendo válidos, en especial en lo referente a la necesidad de un enfoque integral que tenga en cuenta simultáneamente los factores que inciden en la oferta y la demanda de esos servicios, así como en los agentes institucionales que las vinculan. Esto ayudaría a resolver la contradicción entre enfoques de política que se concentran de preferencia en los factores determinantes de la oferta, descuidando los elementos que inciden en la demanda empresarial, y otros que consideran casi exclusivamente la demanda, sin prestar la debida atención al fortalecimiento de la oferta. La alternancia de tales enfoques en los centros decisorios ha conducido a una situación en la que la oferta de servicios tecnológicos y de capacitación es reducida, y en la que incluso para esa oferta reducida no hay demanda por parte de las empresas.

d) *Mejorar la oferta de los apoyos sistémicos a la competitividad*

Estos apoyos, entre los cuales se encuentran la oferta de energía eléctrica, telecomunicaciones e infraestructura de transporte, tienen una importancia creciente pues, como se ha señalado más atrás, los productores de insumos que hacen uso intensivo de capital y de economías de escala cada vez tienen más peso en la producción y las exportaciones de los países de la región. La oferta de los servicios señalados tiene un obvio carácter de bien público derivado de

las fuertes externalidades que ofrecen al conjunto de actividades productivas. Las indivisibilidades que se asocian a los grandes volúmenes de inversión involucrados llevan a que esa oferta se dé en condiciones de rendimientos crecientes y con estructuras de propiedad y control monopólicas o concentradamente oligopólicas. Es imprescindible entonces desarrollar marcos regulatorios adecuados que fijen las normas de difusión de los efectos sistémicos que emanan de las tarifas y los ritmos de modernización de la infraestructura.

Por otra parte, el mayor dinamismo de las inversiones en infraestructura, tanto para compensar la fuerte caída de los años ochenta como para disminuir la diferencia existente en la disponibilidad de servicios per cápita entre la región, por un lado, y los países desarrollados y algunos de industrialización reciente, por otro, abre importantes oportunidades para impulsar la oferta nacional e intrarregional de los servicios de ingeniería correspondientes. Esta oferta tendría considerables efectos de arrastre en las industrias productoras de insumos y bienes de capital para la construcción y la ingeniería pesada.

e) *Apoyar la formación de alianzas estratégicas entre grandes empresas nacionales y líderes tecnológicos internacionales*

Las grandes empresas (nacionales y extranjeras) desempeñan un papel de liderazgo en la industria de la región. Aunque los gobiernos tradicionalmente han apoyado a las grandes empresas nacionales y han eliminado la mayoría de las regulaciones que antes trababan a la inversión extranjera, sólo unos pocos han apoyado claramente alianzas entre ambos tipos de empresas que impliquen transferencia o desarrollo de tecnología. Experiencias recientes, como las de Chile y México, muestran la extrema importancia de esas alianzas para conformar el patrón industrial que prevalecerá en el futuro. Un claro compromiso de los decisores de política con la tarea de impulsar las alianzas empresariales es uno de los mecanismos más importantes para lograr una mejor inserción en el mercado internacional.

f) *Apoyar los esfuerzos de los empresarios para modernizar sus asociaciones*

Gran parte de las organizaciones empresariales en la región se desarrollaron en un período en que su función básica era garantizar a sus afiliados niveles altos de protección y un buen acceso a las instancias decisorias y a los contratos públicos. Su eficiencia en

el cabildeo era el criterio fundamental para medir el éxito de los representantes empresariales frente a sus representados. En un nuevo contexto competitivo, caracterizado por apertura comercial y mayor competencia, tales funciones han perdido importancia, eliminando en algunos casos la razón de ser de algunas organizaciones. Por lo tanto, las asociaciones empresariales más modernas han buscado transformarse en proveedoras de servicios para sus afiliados, en especial en áreas vinculadas al suministro de información, la consolidación de esfuerzos en comercio y transporte, y el análisis económico y empresarial. Estas actividades traen consigo importantes externalidades y deben ser apoyadas como propulsoras de mejores niveles de eficiencia en la región. Un mecanismo que ha mostrado ser especialmente útil para lograr tales fines es el de facilitar el mutuo conocimiento de experiencias de modernización entre líderes empresariales a fin de que puedan evaluar opciones y tener acceso a la asesoría pertinente, como lo muestra la experiencia de algunas cámaras empresariales venezolanas.⁵ Más aún, a medida que las organizaciones empresariales se modernizan comienzan a tener actividades similares a las que las políticas modernas de competitividad deben impulsar, transformándose así en potenciales agentes de implementación de esas políticas.

g) *Actuar teniendo en cuenta el impacto de los procesos de integración regional y subregional en curso*

Las evaluaciones de los posibles efectos de los acuerdos en cuestión han tendido a concentrarse en los que derivan de los cambios esperados en los flujos de comercio. Sin embargo, hay resultados de análisis que muestran que, en ciertas circunstancias, los esfuerzos de innovación y modernización tecnológica de un país pueden trabarse cuando éste se incorpora a un esquema de integración, en especial si ese país es pequeño y tiene una abundante dotación de mano de obra no calificada (Grossman y Helpman, 1992). En esos casos, la concentración en un país de los beneficios derivados de la difusión tecnológica impide el aumento general del acervo de conocimientos disponibles y puede obstaculizar la innovación en otros

países miembros del esquema. Por ello, la política que se formule deberá considerar explícitamente el factor integración, así como la coordinación de políticas tecnológicas y de derechos de propiedad intelectual que reducen el alcance de la difusión de esos beneficios, lo que puede tener gran impacto en algunos sectores productivos. En este sentido, es fundamental que en las negociaciones previas a la integración se cautele una distribución equilibrada de esos derechos de propiedad entre los países miembros del esquema.

2. Líneas de acción

Los anteriores lineamientos pueden trazar el marco para un amplio conjunto de acciones de política en las áreas de la tecnología, el desarrollo de recursos humanos, la promoción de exportaciones y el desarrollo de infraestructura.⁶

La diferencia de productividad total de los factores entre las prácticas productivas medias de la región y las predominantes en los países desarrollados es de tal magnitud,⁷ que en las acciones destinadas a fortalecer la competitividad tecnológica media de las empresas de la región la difusión tecnológica debe cumplir un papel más importante que la generación de nuevas tecnologías (CEPAL, 1994). A continuación se enumera un conjunto de acciones que pueden efectuarse en el actual contexto económico e ideológico de la región, en lo referente a innovación y difusión de nuevas tecnologías, dos áreas esenciales para aumentar la competitividad empresarial.

a) *Poner en marcha programas para acelerar y masificar la difusión de las mejores tecnologías en uso*

Como se hizo durante la reconstrucción europea con el programa de asistencia técnica del Plan Marshall, sería conveniente establecer programas para cofinanciar visitas de mediana duración (entre cuatro y ocho semanas) de empresarios, ingenieros, capataces y dirigentes sindicales de los distintos sectores productivos, a plantas en el exterior que utilicen las mejores tecnologías disponibles, y para difundir

⁵ Un caso exitoso de tales intercambios en la región es el esfuerzo de modernización llevado adelante por la Cámara de Industriales del Estado de Carabobo (CIEC) y la Asociación Venezolana de Industrias Plásticas (AVIPLA). Véase un análisis de ese esfuerzo en León, 1993.

⁶ En Guerguil, Macario y Peres (1993) y Macario (1993), se presentan en detalle propuestas de acción sobre capacitación y desarrollo de recursos humanos, promoción de exportaciones e infraestructura.

⁷ Esa diferencia es aproximadamente de 2.5 a 1 (Hofman, 1993).

posteriormente los resultados a las empresas de su país.⁸ En el caso europeo, con un costo muy bajo (aproximadamente 20 millones dólares de hoy por país para enviar entre 20 y 40 personas de cada uno de 50 sectores), se lograron aumentos de productividad de entre 25% y 50% con muy poca inversión adicional.⁹ Se deberían esperar aumentos similares o aún mayores de efectuarse un programa similar en los países de la región, ya que la diferencia entre la productividad total de los factores en los países desarrollados y en la región es posiblemente superior a la existente entre Estados Unidos y Europa a finales de los años cuarenta.

Por tener bajos costos y favorecer incrementos de la productividad, este tipo de programas tiene un elevado beneficio con relación a su costo. Más aún, es masivo, ya que con el mismo multiplicador del Plan Marshall¹⁰ se alcanzaría a dar a conocer a entre 5 mil y 10 mil empresas por país.

b) *Continuar mejorando los sistemas y redes de información tecnológica y la gestión tecnológica*

La existencia de sistemas de información eficientes y de bajo costo para los usuarios es un complemento imprescindible de los esfuerzos de concientización y modernización empresarial. Por otra parte, es imprescindible desarrollar una infraestructura informativa que posibilite realizar estudios sectoriales de manera continua para seguir los cambios que se producen en la frontera tecnológica internacional. Exponer sostenidamente a los productores de la región a la información disponible a nivel internacional ayuda a conectarlos con la experiencia de empresas que utilizan la mejor tecnología disponible y complementa la propuesta contenida en el inciso anterior.

⁸ Esta idea está tomada de una propuesta de Carl Dahlman, del Banco Mundial, para la reestructuración del sector productivo de los países de la ex Unión Soviética; esa propuesta está basada en Silberman y Weiss, 1992. En la CEPAL, esta política ha sido impulsada fundamentalmente por Joseph Ramos, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

⁹ El cofinanciamiento podría implicar, por ejemplo, que las empresas mantengan los sueldos de sus trabajadores que participan en las visitas y preparen el informe correspondiente, y que el aporte gubernamental financie los pasajes, los viáticos y los costos de administración del programa.

¹⁰ En el caso del Plan Marshall, cada miembro de la misión transfirió su experiencia a un promedio de entre cinco y diez fábricas en su país de origen.

c) *Mejorar las condiciones de financiamiento del desarrollo tecnológico de las empresas*

Los fondos orientados a la promoción del desarrollo tecnológico, en la mayoría de los países de la región, no disponen de recursos significativos frente a los requerimientos totales de la modernización productiva. No obstante, pueden cumplir un papel demostrativo de la rentabilidad potencial que el financiamiento de la inversión en tecnología puede tener para la banca privada, y servir para aprender y enseñar cómo evaluar el riesgo tecnológico. Las condiciones de financiamiento deben dejar en claro su apoyo a las economías externas derivadas del desarrollo de tecnología. Habría que evaluar las ventajas y desventajas de otorgar condiciones preferenciales en las tasas de interés, por un lado, o de asumir parte o la totalidad del riesgo tecnológico, por otro. Asimismo, se debería tender a reducir el margen de intermediación para la banca comercial en las operaciones de crédito tecnológico, pues su alto nivel disminuye la demanda de crédito del sector empresarial. Además, habría que reforzar los mecanismos tradicionales de financiamiento de prototipos y plantas pilotos, para facilitar así la transición empresarial desde la etapa de investigación precompetitiva a la de instalación y puesta en marcha de las plantas, prestando especial atención a las necesidades y limitaciones de las pequeñas y medianas empresas.

d) *Dar estímulos fiscales directos a las actividades de investigación y desarrollo de empresas que introduzcan innovaciones*

Un tipo de programa que se ha ensayado con éxito en Singapur (Lim, 1993) otorga incentivos a las primeras empresas que introducen tecnologías significativamente novedosas en su rubro (tanto para reducir costos como para mejorar la calidad). Esto porque, en última instancia, la empresa que primero aplica una tecnología nueva e idónea en un país es de hecho una innovadora y genera externalidades que las demás empresas pueden aprovechar sin incurrir en costos o riesgos de igual magnitud.

e) *Fomentar alianzas de empresas mediante la simplificación de los trámites, el acceso a la información y el estímulo fiscal*

Los primeros dos mecanismos son obvios si se desea impulsar una estrategia de desarrollo de alianzas empresariales. Respecto del tercero dista de haber consenso, pero parecería necesario como señal de

que esa estrategia se considera prioritaria para la modernización y que hay disposición para hacer sacrificios en términos de gasto público, dada su importancia.

f) *Transferir a nivel operativo la experiencia de instituciones de apoyo a la actividad tecnológica de las empresas en la región*

Como se señaló anteriormente, esta experiencia es amplia, y aunque los expertos en cuestiones tecnológicas la conocen bien, no ha permeado los organismos decisores de política, especialmente en países

medianos y pequeños. El impacto real de centros tecnológicos a nivel de rama industrial, incubadoras tecnológicas, parques tecnológicos, formas de vinculación entre universidades y empresas y mecanismos alternativos de financiamiento, aún no ha sido debidamente evaluado ni difundido como para que influya en la toma de decisiones. De esas actividades, cada país podrá tomar los elementos adecuados a los recursos de que dispone, a su capacidad de absorción de nuevas tecnologías, a su experiencia previa con cada instrumento y a la cultura empresarial predominante en los diversos sectores.

III

Elementos para el debate futuro

Los lineamientos de política presentados anteriormente pueden, en gran medida, concitar consenso en las instancias decisorias de los países de la región. Sin embargo, distan de agotar el alcance posible de las políticas de competitividad, a las cuales tal vez se agreguen otros contenidos a través del esfuerzo analítico de concebir nuevos instrumentos y líneas de acción, y de la aceptación futura de líneas de acción que se utilizan en otros contextos, pero que en la región no son aceptadas por razones ideológicas o porque vulneran intereses de determinados sectores. A continuación se enumeran algunos elementos altamente discutibles, sobre los cuales los países de la región, implícita o explícitamente, están tomando o deberán tomar una posición.

En primer lugar, parecería que numerosos países de la región no cuentan con los instrumentos y menos aún con la capacidad para aplicar políticas que permitan enfrentar competitivamente los desafíos de un fenómeno de la magnitud del que ha sido llamado "la tercera revolución industrial". Con frecuencia —lo que es paradójico, aunque se explique por la escasez de recursos disponibles— se manifiesta, por ejemplo, la intención de dar apoyo financiero al desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías y se señala que eso se hará con tasas de interés dos o tres puntos inferiores a las que enfrentan las empresas en sus operaciones cotidianas; o se indica que para esos fines se destinarán recursos que muchas veces no alcanzan a fracciones decimales del producto nacional. Más allá de la insuficiencia objetiva de los recursos destinados a fortalecer la competitividad empresarial, esos proce-

dimientos denotan una falta de compromiso sustancial con los objetivos manifestados que no escapa a la percepción de los empresarios.

Un aspecto muy polémico, pero estrechamente vinculado al anterior, es el de que el Estado llegue a tener o recupere una capacidad de liderazgo estratégico. Si bien dista de haber acuerdo sobre si es posible o deseable tal liderazgo, en diversos países hay amplios sectores empresariales que demandan que el Estado asuma un papel más activo en la definición de prioridades, aunque esto no implique mayor intervención directa a nivel productivo. Tal actitud se percibe, por ejemplo, en las reiteradas manifestaciones de grupos empresariales brasileños de que el país necesita "un proyecto nacional", o en la demanda en Jamaica, también de grupos empresariales, de que se formule y aplique una política industrial en 1994. A estos casos se suman los de protagonismo estatal en la negociación de acuerdos de integración, en los cuales se definen condiciones que afectan de manera diversa la competitividad de sectores específicos por un plazo largo. Todos ellos indican que el debate sobre el alcance de la acción estatal no está cerrado en la región, sobre todo en circunstancias que hacen imperativo estrechar la gran distancia que separa la productividad de los países de la región de la de competidores internacionales que usan eficientemente esa acción estatal.

En relación con el punto anterior, es también importante señalar que en muchos de estos países no parece haberse hecho un análisis profundo de hasta dónde es posible apoyar activamente la competitivi-

dad empresarial. Si bien no parece viable, ni política ni económicamente, que países de América Latina y el Caribe puedan utilizar mecanismos similares a los de la Unión Europea respecto de su agricultura, o de Japón y Corea respecto de su mercado interno en general, no está claro que todos los instrumentos de que se dispone se estén utilizando con la máxima intensidad "internacionalmente aceptable". Más aún, son pocos los países que están plenamente al tanto de los apoyos económicos directos a la actividad productiva que conceden numerosos países desarrollados a través de autoridades provinciales o locales.¹¹ La decisión sobre este punto tiene, naturalmente, un impacto directo sobre la competitividad empresarial, en particular de firmas que operan en ramas carentes de grandes ventajas competitivas.

Aunque anteriormente se señaló que los decisores de política en la región han tendido a centrar cada vez más su atención en las actividades con mayores ventajas comparativas, no parecería que la preocupación por la creación de nuevos sectores o de nuevas ventajas competitivas pueda ser relegada al momento en que las ventajas actuales se hayan aprovechado plenamente o incluso agotado. Hacerlo sería especialmente grave, dado el dinamismo tecnológico actual. Los fracasos de las políticas del pasado deben llevar a delinear mejores políticas (más realistas, más sencillas, más aplicables) para generar ventajas competitivas, y no al abandono de la acción pública en este campo.

Una cuestión también crucial y que debería tener mayor peso en el debate es la relación entre productividad, empleo e informalización. La tradición del análisis industrial en la región muchas veces tomó como un hecho la tesis de Kaldor: de cada punto porcentual que crece la industria, medio punto se debe a aumento de la productividad y otro medio punto a aumento del empleo (Kaldor, 1966). La recuperación económica de la región se ha dado en el curso de una modernización tecnológica que ha roto esa relación.

Los aumentos de productividad en el sector formal de la economía muchas veces son enormes, mientras que el aumento del empleo es insignificante o incluso negativo. Sucede así porque a menudo la modernización de las empresas del sector formal ha ido acompañada de procesos de desverticalización y de subcontratación al sector informal, o ha consistido en ellos. El consiguiente aumento del desempleo, la informalidad o el subempleo, provee una base endeble para desarrollar condiciones sistémicas que favorezcan la productividad (educación, salud, vivienda y alimentación de la mano de obra) y puede vulnerar, a mediano plazo, los resultados de los esfuerzos actuales.

Por último, parecería importante reconocer los efectos de un desarrollo paradójico que puede darse en los numerosos sectores productivos, y prepararse para enfrentarlo eficientemente. Un objetivo manifiesto de los decisores de política en muchos países de la región, que es compartido por amplios grupos empresariales, es el de avanzar hacia una combinación de productos de mayor valor agregado y con mayor dinamismo tecnológico y de mercado. Esto implica orientarse hacia sectores productivos que hacen uso intensivo de tecnología y de capital humano y en los cuales tienen importancia predominante los rendimientos crecientes y las externalidades. De alcanzarse ese objetivo, la composición del producto de los países de la región involucrará más fallas de mercado. Parte de tales fallas, en especial las derivadas de rendimientos crecientes, podrían compensarse con un incremento de la competencia internacional y la rivalidad interempresarial. Pero las imperfecciones derivadas de externalidades, en general, y de bienes públicos, en particular, muy probablemente tenderán a aumentar. En ese marco las políticas de competitividad que contengan instrumentos para compensar y corregir fallas de mercado, o incluso los simule donde no existan, seguramente tendrán aún más cabida que en el mundo actual.

¹¹ Véanse, por ejemplo, el caso de la provincia canadiense de Ontario (Ontario, Premier's Council, 1988) y un panorama del conjunto de los países desarrollados en OCDE (1992) y Chudnovsky (1993).

En este último figura también un análisis de la República de Corea y de Taiwán, China.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5
- _____. (1994): *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/L.809 (CEG. 19/4), Santiago de Chile, 28 de enero.
- Chudnovsky, D. (1993): Políticas de competitividad en los países de la OCDE, Corea del Sur y Taiwán, documento de trabajo realizado para la Secretaría de Programación Económica de Argentina, Proyecto Arg/93/032 (mimeo), Buenos Aires.
- Dini, M. y W. Peres (en prensa): Systems of innovation in Latin America: Local experiences and institutional support, P. Bianchi, J. L. Gaffard, L. Miller y M. Quéré (eds.), *Working Together for Growth: Integrating Systems of Innovation*, Kluwer Academic Publishers.
- Grossman, G. y E. Helpman (1992): *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Guerguil, M., C. Macario y W. Peres (1993): *Políticas de desarrollo productivo*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano", Santiago de Chile, CEPAL.
- Guerrieri, P. (1993): *Technological Interdependence and International Competitiveness in Major Latin American Countries*, Conference on Integrating Competitiveness, Sustainability and Social Development (París, 17 a 19 de junio), Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/CEPAL/CHD.
- Hofman, A. (1993): El comportamiento económico en Chile en el siglo XX, una perspectiva comparativa, *Estudios de economía*, vol. 20, N° especial, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía, junio.
- Kaldor, N. (1966): *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: An Inaugural Lecture*, Londres, Cambridge University Press.
- Katz, J. (1993): Falla de mercado y política tecnológica, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G. 1767-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto.
- León, L.V. (1993): *Fortalecimiento de los gremios empresariales en Venezuela*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano", CEPAL, Santiago de Chile.
- Lim, L. Y. C. (1993): *Technology Policy and Export Development: The Case of the Electronics Industry in Singapore and Malaysia*, Maastricht, Países Bajos, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Nuevas Tecnologías.
- Macario, C. (1993): *Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano", CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Industrial Policy in OECD Countries, Annual Review 1992*, París.
- Ontario, Premier's Council (1988): *Competing in the Global Economy*, Report of the Premier's Council, Toronto, Queen's Printer for Ontario.
- Peres, W. (1993): ¿Dónde estamos en política industrial?, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G. 1792-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas, diciembre.
- Silberman, J. y C. Weiss (1992): *Restructuring for Productivity. The Technical Assistance Program of the Marshall Plan as a Precedent for the Former Soviet Union*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Taylor, G. (1993): *Towards Making a Useful Application of S&T for Development in Jamaica*, Kingston, Consejo de Investigación Científica.