

III SEMINARIO-TALLER SOBRE PLANIFICACION DE
CIENCIA Y TECNOLOGIA EN AMERICA LATINA
UNESCO/ROSTLAC/ILPES

Guatemala, 10-21 abril 1989.



COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD: LOS DESAFIOS DEL NOVENTA (*)

Oswaldo Rosales
(ILPES)

(*) Las expresiones vertidas en este documento son responsabilidad del autor y no involucran necesariamente a la organización en que labora.

A. COMPETITIVIDAD E INSERCIÓN EXTERNA

1. Exportación: la solución polémica

El debate regional sobre desarrollo en los ochenta se ha centrado en buena medida en la orientación exportadora de las políticas y en los instrumentos que definen la calidad de la especialización internacional. El éxito indudable de un número limitado de países de reciente industrialización en elevar significativamente sus tasas de crecimiento y en incrementar su participación en el comercio internacional, particularmente en las exportaciones de manufacturas, ha inducido a que el debate sobre estrategias de desarrollo privilegie el rol de las exportaciones. Ello se ha visto facilitado por el desencanto con la versión tradicional de las políticas de sustitución de importaciones y por el activo accionar de las agencias multilaterales de financiamiento que promueve el paradigma del desarrollo exo-dirigido.

América Latina enfrenta el desafío de mejorar la calidad de su especialización internacional, buscando una inserción comercial más activa y radicada en las áreas dinámicas del comercio internacional. Eliminar la sangría que representa la actual transferencia neta de capitales al exterior es, por cierto, un requisito previo. De otro modo, no puede pensarse seriamente en una recuperación del crecimiento ni menos aún en una transformación de la estructura productiva, ambos elementos centrales en la tarea de conseguir mayores niveles de productividad y competitividad, compatibles con un crecimiento más dinámico y equitativo.

La experiencia de diversos países en desarrollo muestra que el dinamismo exportador se asocia estrechamente a la expansión del sector manufacturero y, por tanto, una política sostenida de exportaciones no puede verse aislada del diseño de la política

industrial. En ese sentido, la experiencia latinoamericana alude a la necesidad de un nuevo tipo de industrialización que mejore la competitividad de nuestros productos, que equilibre la balanza industrial y que otorgue mayor importancia que la histórica a la promoción tecnológica.

Las economías de la región están enfrentando un inevitable ajuste estructural, entendido éste como modificaciones importantes en la estructura productiva y en la gestión de la política económica. Sin embargo, dependiendo del carácter pasivo o activo, agregado o selectivo de las políticas públicas de desarrollo, las consecuencias económicas y sociales pueden ser muy diferentes. Está fuera de discusión que la región deberá orientar una mayor parte de sus recursos hacia exportaciones y sustitución eficiente de importaciones. Ahora bien, ello puede darse en un contexto de crecimiento, de recuperación de la inversión y de diversificación de la estructura exportadora, lo que sería un escenario favorable. Pero también puede acaecer un ajuste estructural- en el sentido de mutaciones en la estructura productiva- con estancamiento, retroceso en la inversión, rezago en el gasto social y, en fin, con una estructura exportadora excesivamente concentrada en productos primarios. Este segundo escenario, lamentablemente más cercano a los resultados de la actual década, puede conducir a una especialización empobrecedora, con desarticulación del aparato productivo y deterioro en la calidad de la fuerza de trabajo, todos elementos incompatibles con una modernización productiva de cara a los desafíos del próximo siglo.

Con todo, la creciente demanda por políticas de exportación que realizan las sociedades latinoamericanas no puede dissociarse de la crisis de la deuda externa. La deuda externa no precipitó la crisis latinoamericana - ya que ésta tiene antecedentes estructurales en el patrón de desarrollo de mediano plazo -, sin embargo, ha obligado a un privilegio a veces excesivo de las exportaciones, en función de una demanda crítica por divisas, necesarias para servir la deuda externa.

Una política macroeconómica que fomente la producción transable es condición necesaria pero insuficiente para expandir las exportaciones. Además el fomento de tal producción debe considerar el tipo de estructura productiva que se aspira a alcanzar en cada país, en función de los recursos y las especificidades nacionales, por un lado, y las perspectivas de los mercados internacionales, por otro. Una incorrecta asimilación de las experiencias del Sudeste Asiático tiende a asociar la idea del sector exportador como motor del crecimiento con la del mercado como instrumento único y excluyente de la asignación de recursos. Por el contrario, dichas experiencias ponen de relieve el rol crucial del sector público en el diseño de la estrategia industrial, en la formación bruta de capital fijo, en el financiamiento subsidiado y en el trato tributario preferencial, así como en la intermediación financiera en manos del sector público y vinculada a la política de industrialización.

Lo relevante de destacar aquí no es una oposición entre sector público y privado o entre mercado y planificación, sino justamente las potencialidades de establecer una zona de complementariedad entre estos esfuerzos, cuando se les proporciona una dirección estratégica común tras un proyecto nacional de desarrollo.

2. La Restricción Externa en los Ochenta

La actual década muestra a la restricción externa como elemento dominante del crecimiento regional. A fines de 1988, con siete años de ajuste y renegociación de la deuda externa, las importaciones fueron sólo 3/4 del nivel alcanzado en 1981. En el mismo período, la región ha cancelado US\$ 267.286 millones por concepto de utilidades e intereses, para lo cual se ha visto forzada a realizar una transferencia neta de recursos al exterior de US\$ 168.300 millones, casi 1/3 de nuestras importaciones en el período.

(I/90331)

AMERICA LATINA: LA RESTRICCIÓN EXTERNA EN LOS OCHENTA
(Millones US\$) 1981-1988

	1981	1988	Acumulado	Promedio	Anual
Exportaciones <u>a/</u>	96.811	102.050	729.666	91.208	
Importaciones <u>b/</u>	98.412	74.215	549.096	68.637	
Saldo Comercial <u>c/</u>	-1.601	27.835	180.570	22.571	
Pagos Netos UT.INT.	29.068	33.150	267.286	33.410	
Mov.Neto Capitales	38.038	4.270	99.213	12.401	
Transf.Neta Rec.	10.400	-28.900	-168.300	-21.037	

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1988, 1987, 1986, 1985, 1984 y 1983.

- a/ Exportaciones de bienes FOB.
b/ Importaciones de bienes FOB.
c/ Balance de bienes.

Los montos involucrados son lo suficientemente destacados como para avalar la hipótesis de negociar un trato conjunto de los temas de deuda, comercio y financiamiento. 1/

3. La Especialización Internacional: Desafío de Competitividad

Los datos de comercio exterior también señalan la importancia de detenerse en la calidad de la especialización internacional, recogiendo experiencias que sugieren que la estructura del comercio exterior no es neutra respecto de los objetivos del desarrollo. En efecto, la evolución comercial

1/ CEPAL-SELA, Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, 1983; Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, Grupo de los Ocho, 1987, México.

reciente muestra un comportamiento altamente heterogéneo entre los productos transados en los mercados internacionales. En primer lugar, destacan las manufacturas como motor del comercio mundial, duplicando y a veces triplicando el comercio agrícola o minero, 2/ tendencia que se mantiene desde los sesenta. Dentro de las manufacturas, los productos electrónicos aparecen como los de mayor dinamismo, ya que entre 1980 y 1987 casi han doblado su participación en el comercio mundial, llegando en este último año a explicar 8.5% del comercio internacional.

De la misma forma hay productos de menor dinamismo que retroceden o se estancan en el concierto internacional. 3/ Este dinamismo diferenciado se refleja también en los precios ya que mientras en 1987 el índice de valor unitario de las manufacturas superaba en 14.1% al de 1980, el de los productos agrícolas se mantenía estancado y el de productos minerales era inferior en 31% (GATT, op.cit., 1988). Más aún, si tomamos el período 1982-1987, el valor de las exportaciones mundiales ha crecido a un promedio anual de 6.1%. Pues bien no se encuentra una sola economía latinoamericana por encima de ese promedio (GATT, op.cit., p. 21, Vol. I, 1988).

Lo anterior parece sugerir que el debate sobre inserción externa no se agota en el mero incremento de las exportaciones. En este sentido, la región ha realizado un gigantesco esfuerzo de recursos reales asignados a la exportación, ha pospuesto desafíos

2/ Considerando 1987, el último año con información comparable aportada por el GATT, el comercio de manufacturas en volumen en ese año fue 37% superior al de 1980, el agrícola se incrementó en 12% y el minero se redujo en 7% (GATT, International Trade 87-88, Geneva, 1988).

3/ Así, por ejemplo, en el período 1973-1986, las materias primas agrícolas han retrocedido 4.8 puntos en el comercio internacional; 4.6 puntos los productos alimenticios; 3 puntos el hierro y acero, etc. (GATT, International Trade 86-87, Geneva, 1987).

de justicia tributaria y ha readecuado los precios relativos en función de un fomento exportador, como resultado del cual el quantum exportado aumentó 56% en ocho años, un 5.7% anual, incremento 50% superior al del comercio mundial.

El resultado en valor ha sido un incremento promedio anual de 1.7%, menos de la mitad del incremento de valor del comercio mundial. Comparando los resultados de comercio exterior del período 1984-1988, período de recuperación del comercio internacional, América Latina tiene que exportar 100 en volumen para recibir 74 en valor mientras los países industriales exportan 100 y reciben 124. Parece claro que resta aún un mayor esfuerzo por incorporar valor agregado a nuestras exportaciones, por dotarlas de mayor complejidad tecnológica y por profundizar el vínculo entre industria, exportaciones y desarrollo tecnológico. Pese a los avances exportadores de esta década - algunos destacados - continúa pendiente el desafío de mejorar la calidad de la especialización internacional, buscando una inserción activa y más radicada en las áreas dinámicas del comercio internacional a través de un esfuerzo sostenido en productividad y competitividad.

1988: INDICES DE COMERCIO EXTERIOR (1980=100)

	<u>Valor</u>	<u>Valor Unitario</u>	<u>Quantum</u>
Exportaciones	115	74	156
Importaciones	82	95	87
Términos de Intercambio		78	
Poder de Compra Exportaciones	118		

Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana

4. Competitividad: La "Auténtica" y las Otras

La competitividad puede definirse como la capacidad de un país para equilibrar su comercio, mejorando su participación en los mercados internacionales, elevando simultáneamente el nivel de vida de su población. ^{4/} Al respecto, la década de los ochenta es pródiga en ejemplos sobre comercio y nivel de vida. Japón y los NIC's han demostrado que es posible obtener significativos superávits comerciales y mejorar el bienestar de su población; Estados Unidos es el caso de incremento en bienestar gracias a un elevado déficit comercial y América Latina es el ejemplo inverso, exporta más incrementa su superávit comercial y, al mismo tiempo, ve deteriorarse el nivel de vida de su población, sea que éste se mida por ingreso por habitante, nivel de sueldos y salarios, empleo, prestaciones sociales, etc.

En el mediano plazo, el nivel de vida, medido por ejemplo por la evolución del consumo privado por habitante, guarda estrecha relación con la productividad, por tanto con la incorporación de innovaciones tecnológicas que compatibilicen una mejor inserción internacional con el incremento en el nivel de vida de las mayorías.

La década de los ochenta ha estado marcada por los desequilibrios comerciales y financieros del mundo industrializado, con su secuela de impactos gravitantes sobre tasas de interés y tipos de cambio. En ese sentido, se ha podido producir una relativa disociación entre competitividad y ventajas comparativas, ya que los movimientos cambiarios pueden afectar exógenamente la competitividad, dependiendo de los mercados de venta de los productos. La propia inestabilidad cambiaria reduce la capacidad de identificar ventajas relativas, junto con sesgar

^{4/} President's Commission on Industrial Competitiveness, Global Competition: the New Reality (Government Printing Office, Washington, 1985).

los incentivos en contra de exportaciones no tradicionales y de empresas de propiedad nacional con menores recursos y capacidad de administración del riesgo cambiario. En respuesta a dichas fluctuaciones, la región ha tendido a concentrar buena parte de sus exportaciones en el mercado norteamericano, incrementando el riesgo potencial de respuestas proteccionistas.

Es posible entonces diferenciar una competitividad-precio-que relaciona calidad y precio en el corto plazo - y una competitividad estructural que, sin descuidar estos elementos, otorga mayor atención a la evolución esperada de la demanda mundial, a la información e investigación en tecnología aplicada y prospección tecnológica. La competitividad-precio tiene más sentido en mercados competitivos y con escasa diferenciación de productos. En un contexto internacional caracterizado por la innovación tecnológica y de productos, un país puede imponer precios si la calidad o nivel tecnológico de sus productos lo justifica, adquiriendo una competitividad de tipo estructural.

Desde esta perspectiva, la competitividad surge como un fenómeno de organización económica y articulación de la base productiva. Intervienen elementos de marketing, de estrategia empresarial, de políticas industriales de apoyo de cadenas productivas, además de las políticas globales de precios, aranceles y tipo de cambio. De allí surge entonces la noción de "polos de competitividad" que favorezcan posiciones dominantes en el comercio internacional y la emergencia de relaciones de competencia y cooperación en el plano doméstico en orden a difundir los efectos entrenamiento y aprendizaje, difusión tecnológica y enlaces en el aparato productivo.

Las ventajas comparativas surgen en este contexto con una valoración dinámica, susceptibles de crearse nacionalmente y

sujetas a itinerarios de aprendizaje temporal y sectorial. 5/ La inserción comercial deriva entonces como una instancia selectiva que va dando oportuna cuenta del nuevo paradigma tecnoeconómico, esto es, de formas de producción más flexibles, plantas de tamaño más reducido, mayor intensidad de información y conocimiento, entrelazamiento de industria y servicios, acortamiento del ciclo del producto, premio a la innovación y disminución del componente de mano de obra y de recursos naturales por unidad de bien producida.

El desafío de las políticas públicas en el ámbito de la competitividad es diseñar un marco que, considerando las ventajas específicas del país en recursos y tecnología, fomente la expresión potencial de las ventajas específicas de las empresas nacionales en producción y marketing, acompañando el proceso con un activo rol de fomento tecnológico y de negociación internacional.

i) Competitividad "Administrada"

En el corto plazo es posible obtener ventajas comerciales transitorias apelando a políticas de protección y de subsidio a la exportación, así como apelando a un manejo discrecional de salarios y precios relativos que estimulen las exportaciones. Sin embargo, es conveniente recordar que, en ausencia de incrementos en la productividad y de una reasignación efectiva de recursos de inversión hacia la producción transable y de consumo hacia bienes no transables, lo que acontece es una transferencia de renta hacia los sectores de exportación.

La apelación excesiva a sistemas de protección y subsidios parece, en todo caso, muy limitada en el tiempo, además de imponer un costo de oportunidad creciente sobre los consumidores,

5/ CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones, Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México, 19-23 enero, 1987.

sobre el salario real y sobre la capacidad fiscal. En una economía mundial cada vez más globalizada e interdependiente, tiende además a erosionar la capacidad de penetración y consolidación de mercados, dada la tendencia de los mecanismos neoproteccionistas (derechos compensatorios, derechos anti-dumping, normas de calidad, restricciones de temporada, cláusulas de desorganización de mercados, deformación del criterio de "reciprocidad" e incremento del criterio de "graduación, etc.).

Por otra parte, se comprueba que las ventajas de costos salariales y de recursos naturales son cada vez menos importantes para incidir en la capacidad estratégica de especialización internacional. Así, por ejemplo, en el período 1970-86 los salarios manufactureros medidos en dólares crecieron en Japón el doble que en Estados Unidos y también en Francia y Alemania crecieron más que en ese país. Paralelo a ello, Japón y Alemania Federal han mejorado su posición competitiva en manufacturas respecto de Estados Unidos. La clave reside en un aumento mayor en la productividad, variable a la cual van unidas también la tecnología, innovación en diseños y productos y calidad de la producción.

PRODUCTIVIDAD, SALARIOS Y COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL:
ESTADOS UNIDOS, JAPON, RFA Y FRANCIA, 1970-86

	EE.UU.	Francia	R.F.A.	Japón	(tasas de crecimiento promedio anual)
1. Productividad	2.9	4.2	3.8	6.0	
2. Salarios	7.2	11.3	11.2	14.3	
3. % en com.mund. manuf.(1973)	13.0	7.3	17.0	10.0	
4. % en CI manuf. 1987	10.5	6.4	15.2	13.0	

Fuente: Filas 1-2, "Output per hour, hourly compensation, and unit labor costs in manufacturing, twelve countries, 1950-1986" (U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Office of Productivity and Technology, Washington, D.C. dic. 1987)
Filas 3-4, GATT, International Trade 87-88, Vol II, Geneva, 1988.

Más recientemente se comprueba que en los productos de mayor dinamismo comercial los costos salariales no superan el 15% del costo total, de manera que, para inducir traslado de producción por ventajas salariales, se requiere un diferencial de salarios cercano al 50% - a igual productividad - para compensar los costos de distancia, los mismos que cubren de 5% a 7,5% del costo total. 6/

ii) Competitividad "Real"

La actual lucha comercial privilegia la competitividad por innovación (calidad, diseño, servicio, comercialización), las economías de distancia (transporte, comunicaciones, seguros, finanzas) y la calidad de la gestión empresarial (productividad, conocimiento, tecnología de procesos, manejo del riesgo cambiario, marketing). De allí que gane presencia el consenso en destacar el sólido vínculo entre competitividad, incorporación de progreso técnico, dinamismo industrial y aumento de la productividad. 7/

En esa perspectiva, el rezago tecnológico latinoamericano resulta extremadamente grave, si se considera que el ritmo de la brecha se ha acentuado por el mayor dinamismo tecnológico en las economías centrales y por el retroceso regional en inversión, infraestructura y gastos en investigación y desarrollo durante la actual década.

La competitividad "real" se vincula entonces a la evolución de la productividad en el mediano plazo, por tanto, a las políticas que permitan un fomento del ahorro, una mayor inversión

6/ Drucber, P., The Frontiers of Management, Truman Talley Books/Times Books, 1986.

7/ Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", Cuadernos de la CEPAL N° 60, enero 1989, Santiago.

y una mejor asignación de la misma. Desde esta perspectiva, el esfuerzo exportador debe ir más allá de la dotación actual de recursos y de la capacidad productiva existente. Las nuevas oportunidades de exportación con un seguimiento cercano de la demanda mundial, en tanto se ligen a la ampliación de la base productiva, sugieren preocuparse simultáneamente de la política industrial, de inversión y financiamiento y de desarrollo tecnológico.

Un enfoque estratégico de especialización se ve facilitado con la selección de productos o complejos integrados de producción, en función de criterios de adecuación a la demanda mundial (productos dinámicos, estudios de mercado, ciclo del producto) y de políticas explícitas de oferta que estimulen ventajas comparativas dinámicas, detectando cadenas productivas desde explotación primaria hasta servicios y apoyando estas políticas de oferta con políticas sociales y regionales de descentralización, educación y capacitación de mano de obra. Se trata de apoyarse en las especificidades de la economía nacional para ampliar el margen de maniobra, usando sus posibilidades para adaptarse a la cambiante demanda mundial.

5. La Ingeniería de la Negociación y la Apertura de Mercados

La posibilidad de reinserción competitiva puede verse fortalecida si media un activo proceso de articulación interna y de negociación internacional que genere economías de complementariedad entre el accionar público y el privado.

El sector público, además de eliminar el sesgo anti-exportador de sus políticas, de mantener una situación fiscal sana, de vigilar los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de las políticas, puede apoyar eficazmente a exportadores y a la producción interna de sustitutos de importaciones. Las lecciones

exitosas de algunos países en desarrollo muestran resultados relevantes en áreas como: 8/

- i) Conquista de mercados externos, a través de la evaluación de la capacidad exportadora, estudios de oferta exportable, identificación de mercados potenciales y servicios de promoción de exportaciones, incluyendo asistencia técnica y financiera. En estos ámbitos, las misiones comerciales y una orientación comercial de la diplomacia ha otorgado buenos resultados en varios casos de países en desarrollo.
- ii) Coordinación interna, en lo referente a articulación de los programas de inversión pública y privada, coordinación de pequeños y medianos productores y su incorporación al esfuerzo exportador, coordinación del aparato productivo con el sistema tecnológico nacional y con el sistema financiero, particularmente a partir de la banca de fomento.
- iii) Desarrollo y coordinación en información y tecnología aplicada, a través de estudios de mercados, desarrollo de nuevos productos, evolución de los mercados internacionales, adaptación de tecnologías y seguimiento de las principales tendencias comerciales y tecnológicas.
- iv) Infraestructura de apoyo básico en transporte, puertos, comunicaciones y servicios para la exportación.
- v) Negociación y trato con la inversión extranjera, negociación tecnológica y criterios de desempeño para el capital extranjero.

8/ UNCTAD/GATT, Los sistemas institucionales de promoción de exportaciones en América Latina, doc. N° 3, Centro de Comercio Internacional, Ginebra, Suiza, 1984.

- vi) Activa diplomacia internacional que articule el poder negociador nacional y regional, a través de una tecnificación de la actividad funcionaria ligada a los temas de comercio y de negociaciones internacionales.

Un conjunto tal de políticas escapa a los esfuerzos del corto plazo, sin embargo, proporciona interesantes pistas para obtener una coordinación institucional que estreche el vínculo entre industria, tecnología y comercio exterior. Facilita además un esfuerzo de concertación entre los actores sociales en orden a definir un criterio estratégico y concertado de especialización productiva, haciendo más funcionales los proyectos tecnológicos y de inversión de envergadura y vinculando las demandas del sector productivo con los planes de educación y de capacitación de mano de obra. Mediando estos acuerdos nacionales aparece como más promisoría la posibilidad de concebir la integración regional como un proceso que facilite la captura de mercados internacionales, impulsando proyectos conjuntos y complementarios de especialización y modernización productiva.

B. MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD: UNA CLAVE PARA LA REINSERCIÓN

1. Evolución de la Productividad en la Región y el Mundo

Cualquiera sea la estrategia de desarrollo elegida por un país, el crecimiento depende del nivel de ahorro y de inversión, así como de la eficacia con que estos recursos sean asignados. El mejoramiento de la productividad para entonces a ser una preocupación crucial en los próximos años, tanto en términos de la inserción internacional como de generación de empleos productivos y mejoramiento de los niveles salariales.

Comparado con la evolución mundial, el desempeño latinoamericano en productividad es relativamente bajo. Para el período 1950-80, la productividad promedio anual del trabajo creció a más de 4% sólo en un caso (Ecuador); fue superior al 3% en otros tres países (Panamá, Brasil y México); inferior a 3% y

superior al 2% en siete casos (Bolivia, República Dominicana, Costa Rica, Paraguay, Guatemala, Colombia y Perú); finalmente, se registraron ocho países con crecimientos anuales de la productividad del trabajo inferiores al 2% (Chile, Argentina, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Uruguay, Venezuela y Haití). En once de diecinueve países, este indicador mostró un retroceso en la década del setenta; lo contrario aconteció en el caso de Brasil, que mantuvo la tendencia, y en ocho países se dio un mejoramiento, destacando los casos de Paraguay y Ecuador, con incrementos superiores a 2 1/2 puntos porcentuales.

AMERICA LATINA. CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

PIB A COSTO DE FACTORES CONSTANTES EN DOLARES
DE EE.UU. 1975 POR HOMBRE OCUPADO

	1950-80	1950-70	1970-80	<u>Evaluación de la</u> <u>década setenta</u>	
				Aceleración relativa al período 1950-70	Desacelera- ción relativa al período 1950-70
1. Ecuador	4.38	3.45	6.29	+2.84	
2. Panamá	3.76	3.76	3.77		
3. Brasil	3.74	3.44	4.33	+0.89	
4. México	3.68	4.02	3.02		-1.00
5. Bolivia	2.76	2.86	2.56		-0.30
6. Rep. Dominicana	2.69	2.15	3.77	+1.62	
7. Costa Rica	2.62	3.13	1.61		-1.52
8. Paraguay	2.44	1.31	4.74	+3.43	
9. Guatemala	2.37	2.16	2.80	+0.64	
10. Colombia	2.26	2.38	2.02		-0.36
11. Perú	2.16	3.11	0.29		-2.82
12. Chile	1.92	2.68	0.41		-2.27
13. Argentina	1.79	2.15	1.07		-1.08
14. Honduras	1.78	2.04	1.26		-0.78
15. El Salvador	1.60	2.36	0.08		-2.28
16. Nicaragua	1.39	3.21	-2.14		-5.35
17. Uruguay	1.35	0.59	3.00	+2.41	
18. Venezuela	1.01	2.38	-1.69		-4.07
19. Haití	1.00	0.21	2.60	+2.39	

Fuente: Banco de datos del Centro de Proyecciones Económicas. Elaboración en base a datos oficiales.

En tanto, en la OCDE, es posible detectar períodos superiores a una década donde el crecimiento anual de la productividad (industria manufacturera) supera el 10% (Japón) o el 7% (Italia, Holanda) o el 6% (Bélgica y Holanda).

PRODUCTIVIDAD MANUFACTURERA EN PAISES DE LA OCDE, 1960-1979

(Variación promedio anual en el producto por hora)

	<u>1960-1973</u>	<u>1973-1979</u>
Estados Unidos	3.2	1.4
Japón	10.3	5.5
Francia	6.5	4.9
República Federal de Alemania	5.8	4.3
Italia	7.5	3.3
Bélgica	6.9	6.0
Holanda	7.4	5.5

Fuente: Components of competitiveness, L. Klein, Science, 15 July 1988.

Cifras comparables para algunas economías del Sudeste Asiático señalan incrementos anuales en la productividad manufacturera superiores al 7%. En el caso de Corea del Sur, el empleo manufacturero creció a una tasa anual de 9% entre 1962 y 1981, más del doble del promedio latinoamericano. Este rápido incremento del empleo se vio acompañado de incrementos aún mayores en la productividad y el valor agregado. Para el período 1965-1970, los salarios reales en la manufactura crecieron al 13.1% anual, superando el 9.5% de incremento en el valor agregado por trabajador. 9/

9/ UNCTAD-GATT, Logros de la República de Corea en materia de exportación, 1961-1982, Centro de Comercio Internacional, Ginebra, 1984.

Para el período 1975-1985, destaca la brecha en el ritmo de crecimiento de los salarios manufactureros en las economías del Sudeste Asiático y de América Latina. La brecha en crecimiento de productividad no aparece tan significativa, en cambio los incrementos salariales en América Latina son bastante menores a los de la región de comparación, existiendo casos donde hasta dos tercios del incremento en productividad no se han transferido a salarios.

PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN EL SUDESTE ASIATICO
(Tasa anual de cambio en el producto por hora
en la industria manufacturera)

	<u>1975-1979</u>
COREA DEL SUR	7.9
HONG KONG	9.6
SINGAPUR	3.1
TAIWAN	7.1

Fuente: Statistical Yearbook for Asia and the Pacific, United Nations, 1985.

VALOR AGREGADO Y SALARIOS INDUSTRIALES: SUDESTE ASIATICO
Y AMERICA LATINA, 1975-1985

	<u>V.A. por trabajador</u>	<u>Salario medio</u>	
COREA DEL SUR	12.22	13.03	(% de variación promedio anual de V.A. por trabajador y de salario medio en la industria manufacturera)
HONG KONG	10.21	8.94	
SINGAPUR	8.58	10.13	
PAKISTAN	11.64	8.10	
ARGENTINA	8.77	5.87	
BRASIL	1.41	0.50	
COLOMBIA	8.70	8.59	
ECUADOR	14.01	9.73	
GUATEMALA	10.72	8.88	
MEXICO	7.97	2.92	
URUGUAY	7.74	2.96	

Fuente: Industry and Development, Global Report 1987, UNIDO, Vienna, 1987.

Si tomamos el período 1950-1970, aislando el efecto del shock petrolero, se comprueba que la mayoría de los países latinoamericanos se movió en un rango de crecimiento de la productividad entre un 2% y 3% anual. Destaca, en todo caso, que es posible encontrar cinco economías de la región donde la productividad en la industria supera el 4% (Panamá, Nicaragua, Perú, El Salvador y Ecuador), así como llama la atención el bajo desempeño de la productividad regional en el sector servicios (10 países con tasas inferiores al 1%, tres de ellos con valores negativos).

Se encuentran también ocho casos (México, Bolivia, Chile, Venezuela, Argentina, Honduras, Uruguay y Haití) donde la productividad laboral crece más en la agricultura que en la industria, y un caso (Chile) donde ésta crece más en servicios que en la industria, y otro (Paraguay) donde crece más en servicios que en agricultura. En once de los diecinueve casos examinados, el mayor crecimiento de la productividad se dio en la industria, acercándose al conocimiento convencional que privilegia la productividad industrial como motor del crecimiento. En efecto, nueve de aquellos once países encabezan el ranking del crecimiento del PIB global en la región.

PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO: GLOBAL Y SECTORIAL, 1950-70
(Variación promedio anual del PIB c.f por
trabajador, dólares de 1975)

	<u>GLOBAL</u>	<u>AGRICULTURA</u>	<u>INDUSTRIA</u>	<u>SERVICIOS</u>
1.	<u>X > 4%</u> MEXICO	<u>X > 4%</u> -	<u>X > 4%</u> PANAMA NICARAGUA PERU EL SALVADOR ECUADOR	<u>X > 4%</u>
2.	<u>3% < X < 4%</u> PANAMA ECUADOR BRASIL NICARAGUA COSTA RICA PERU	<u>3% < X < 4%</u> VENEZUELA MEXICO NICARAGUA ARGENTINA COSTA RICA	<u>3% < X < 4%</u> COSTA RICA MEXICO BRASIL	<u>3% < X < 4%</u>
3.	<u>2% < X < 3%</u> BOLIVIA CHILE COLOMBIA VENEZUELA EL SALVADOR GUATEMALA ARGENTINA R. DOMINICANA HONDURAS	<u>2% < X < 3%</u> BOLIVIA PERU ECUADOR PANAMA CHILE BRASIL COLOMBIA HONDURAS R. DOMINICANA URUGUAY	<u>2% < X < 3%</u> ARGENTINA COLOMBIA GUATEMALA R. DOMINICANA CHILE PARAGUAY	<u>2% < X < 3%</u> ECUADOR PANAMA CHILE MEXICO
4.	<u>1% < X < 2%</u> PARAGUAY	<u>1% < X < 2%</u> GUATEMALA EL SALVADOR	<u>1% < X < 2%</u> HONDURAS VENEZUELA BOLIVIA	<u>1% < X < 2%</u> BRASIL PARAGUAY COSTA RICA GUATEMALA COLOMBIA
5.	<u>0% < X < 1%</u> URUGUAY HAITI	<u>0% < X < 1%</u> HAITI PARAGUAY	<u>0% < X < 1%</u> URUGUAY	<u>0% < X < 1%</u> PERU ARGENTINA EL SALVADOR VENEZUELA BOLIVIA URUGUAY R. DOMINICANA
6.	<u>NEGATIVA</u>	<u>NEGATIVA</u>	<u>NEGATIVA</u> HAITI	<u>NEGATIVA</u> NICARAGUA HONDURAS HAITI

Fuente: Sobre la base de cifras oficiales, Banco de Datos, Centro de Proyecciones Económicas, CEPAL.

2. Los Datos Estructurales del Desbalance de Pagos

Una mirada de mediano plazo a los saldos comerciales de balanza de pagos permite apreciar un sector manufacturero deficitario en divisas, financiado por el superávit generado en las exportaciones primarias. Es decir, el equilibrio de la balanza industrial surge como un eje de las políticas de inserción comercial y de reestructuración productiva, ya que lo anterior se consigue con competitividad e innovación tecnológica.

Las condiciones de la economía internacional - pérdida de importancia relativa de los productos primarios,, declinación de sus precios - más las políticas de los países industrializados- proteccionismo y exportación subsidiada de excedentes - han favorecido una fuerte reducción en el superávit de exportaciones primarias de la región. Del mismo modo, en el promedio regional, las manufacturas empiezan a revertir su carácter de demandante neto de divisas.

REDUCCION DEL SUPERAVIT PRIMARIO Y DEL DEFICIT MANUFACTURERO (Saldos comerciales como % del PIB regional)

	<u>1953-55</u>	<u>1961-65</u>	<u>1970-75</u>	<u>1976-81</u>	<u>1984</u>
Prod. Primarios <u>a/</u>	10.4	7.2	5.1	4.2	3.5
No petroleros	8.6	5.6	3.9	3.2	2.1
Petróleo	1.8	1.6	1.2	1.0	1.4
Prod. Manufact. <u>b/</u>	-9.3	-7.0	-6.5	-5.7	-2.2
<u>a/</u>	SITC 0-4				
<u>b/</u>	SITC 5-8				

Fuente: Empleo en América Latina: una búsqueda de opciones, PREALC, 1987.

Los datos recientes señalan que persiste tal tendencia, sin embargo, es bueno alertar que los datos promedio de la región ocultan una marcada heterogeneidad. En el año 1985, la región muestra un superávit neto en el comercio de manufacturas pero es posible detectar numerosos casos donde continúa una situación de déficit, a veces tan elevado como el monto de su principal recurso de exportación primaria.

B. LA TENDENCIA PERSISTE, PERO OCULTA UNA MARCADA
HETEROGENEIDAD (SALDOS COMERCIALES NETOS
EN MILLONES DE DOLARES DE 1980)

	<u>A.LATINA</u>	<u>BOLIVIA</u>	<u>C.RICA</u>	<u>ECUADOR</u>	<u>GUATEMALA</u>	<u>HONDDURAS</u>
Manufacturas	5.891	- 505	- 781	-1.470	- 652	- 693
Productos						
Primarios <u>a/</u>	34.148	519	623	2.289	411	530
(Agrícolas)	(16.246)		(730)		(766)	(621)
(Minerales no						
combustibles)	3.107					
(Combustibles)	14.796	(399)		(1.730)		

a/ Se incluye entre paréntesis el componente primario de exportación más relevante en cada caso.

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUUDI, Industria y Desarrollo Tecnológico.

Esta misma heterogeneidad puede recogerse en la estructura de exportaciones. En promedio, la región ha avanzado hacia un peso de las manufacturas que supera el 50% del total de las exportaciones, sin embargo, en la gran mayoría de los países las exportaciones primarias concentran más de 2/3 del total.

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES (1985, % SOBRE EL TOTAL)

	<u>A. LATINA</u>		<u>BOLIVIA</u>		<u>COSTA RICA</u>		<u>ECUADOR</u>		<u>HONDURAS</u>		<u>URUGUAY</u>	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985
Manufacturas	40.2	51.9	48.6	28.4	30.3	29.8	11.3	14.4	38.2	17.7	40.5	63.6
Productos												
Primarios	59.6	47.5	51.3	71.3	69.6	69.1	88.7	85.6	61.8	82.0	59.4	36.3

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES (1985, % SOBRE EL TOTAL)

	<u>A. LATINA</u>		<u>BOLIVIA</u>		<u>COSTA RICA</u>		<u>ECUADOR</u>		<u>HONDURAS</u>		<u>URUGUAY</u>	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985
Manufacturas	65.2	73.3	96.2	90.4	84.7	86.5	71.7	91.0	73.6	82.5	50.0	60.9
Productos												
Primarios	34.4	26.4	3.3	9.4	15.0	13.1	27.5	8.9	26.1	17.2	49.8	38.8

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUUDI, Industria y Desarrollo Tecnológico.

3. El Espectro Ampliado de la Heterogeneidad Tecnológica

Como se señalaba, los datos regionales promedio tienden a ocultar una marcada dispersión en el peso relativo de cada economía en los indicadores de producción, comercio y tecnología. A comienzos de los ochenta, Brasil y México empiezan a explicar el 60% del producto global de la región y cerca de 2/3 del producto industrial y de la formación bruta de capital fijo.

Lo mismo puede detectarse en materia de exportaciones, donde paulatinamente Brasil y México explican más de la mitad de las exportaciones, a costa de un rezago particular en el binomio Colombia-Venezuela, del Cono Sur y del Area Andina de menor desarrollo relativo, así como del Area Centroamericana respecto de 1970.

ESTRUCTURA REGIONAL DE LAS EXPORTACIONES, 1960-1988

(Exportaciones de bienes fob, dólares
corrientes, porcentajes)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1988</u>
América Latina <u>a/</u>	100,0	100,0	100,0	100,0
Brasil-México	25,8	30,0	41,0	53,5
Centroamérica	5,4	8,2	5,5	4,0
Area Andina <u>b/</u>	8,3	10,7	8,4	5,3
Colombia-Venezuela	36,0	25,0	26,1	15,8
Cono Sur <u>c/</u>	21,2	22,8	15,6	16,4

a/ 19 paísesb/ Bolivia, Ecuador y Perúc/ Argentina, Chile y Uruguay

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina 1983, CEPAL y Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1988, CEPAL.

Si ahora se examina la heterogeneidad desde la óptica de la complejidad tecnológica incorporada a la exportación de manufacturas, el contraste es todavía más marcado. Si América Latina, en promedio, exporta cerca de un 18% de sus manufacturas en la formas de industrias nuevas (clasificación División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología), se encuentra que siete países de la región responden por menos del 7% de las mismas. Se detectan también casos nacionales donde las exportaciones manufactureras con mayor contenido tecnológico no superan el 3% de las manufacturas exportadas, esto es, menos del 1% de las exportaciones totales. Si a ello agregamos la especialización en importaciones manufactureras, servicios y bienes intensivos en tecnología, entonces el desafío de especialización y competitividad se plantea como más dramático, si cabe la expresión.

En un mundo cada vez más globalizado, donde la jerarquía de las naciones tenderá a ser determinada por su posición relativa en las industrias dinámicas, los datos anteriores adquieren una marcada relevancia para los temas del desarrollo de mediano plazo.

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES INDUSTRIALES Y HETEROGENEIDAD
TECNOLOGICA, 1985

	Exportaciones en valor (mill.US\$ de 1980)	Estructura relativa	Bolivia	C.Rica	Ecuador	Honduras	Participación en el Total Regional de siete países <u>a/</u>
Manufacturas	57.704	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	3.23%
Basadas en recursos	35.238	61.0	99.1	32.7	96.1	49.0	3.40%
No basadas en rec.	22.465	38.9	0.8	67.2	3.9	51.0	2.99%
Maduras/int.trabajo	5.125	8.8	0.2	25.5	2.0	38.7	5.28%
Maduras/int.capital	6.592	11.4	-	11.5	0.2	3.3	1.20%
Nuevas/int.trabajo	6.607	11.4	-	12.2	0.4	2.8	1.25%
Nuevas/int.capital	4.140	7.1	0.6	18.0	1.3	6.1	5.71%
Nuevas/int.tecnolog. <u>b/</u>	2.535	4.4	-	16.8	2.6	2.3	6.49%

a/ Participación relativa en la fila respectiva acumulada por Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

b/ Suma de las actividades Nuevas/intensivas en trabajo, contenido tecnológico alto y Nuevas/intensivas en capital, contenido tecnológico alto.

Fuente: Elaborado sobre información de División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

4. Perspectivas de Aumento de la Productividad en la Región

El incremento en la productividad permite conciliar el crecimiento de la producción con mayor tendencia al pleno empleo y salarios reales más elevados. Dicho incremento en productividad se asocia estrechamente a la innovación tecnológica endógena, como lo demuestran las experiencias contemporáneas de desarrollo económico.

De igual forma, la productividad se asocia a la inversión que permite ampliar la base productiva y reestructurarla, alterando las proporciones sectoriales de la misma en función de criterios de especialización productiva. Aquí surge un nuevo

llamado de alerta, en la medida que se comprueba una preocupante caída en los niveles regionales de inversión, exactamente en el momento en que la economía mundial plantea desafíos de subsistencia a las ventajas adquiridas de un modo estático y privilegia el flujo de nuevos bienes y servicios, asociados a una intensa innovación tecnológica basada en el conocimiento y en la aplicación de valor agregado intelectual a los procesos productivos.

INVERSION INTERNA BRUTA, 1960-1986 (% DEL PIB)

PROMEDIOS a/

Pais	1960-69	1970-79	1980-86
Argentina	18.4	21.7	15.6
Bolivia	18.4	21.4	12.4
Brasil	17.2	23.9	16.5
Colombia	19.6	19.1	19.8
Costa Rica	18.6	23.7	20.6
Chile	18.7	17.9	16.9
Ecuador	21.3	24.6	20.4
El Salvador	13.6	16.8	12.1
Guatemala	11.4	13.8	10.2
Haití	5.7	14.0	17.4
Honduras	17.0	21.4	18.2
México	20.5	23.2	21.8
Nicaragua	19.2	15.7	21.4
Panamá	21.5	27.9	18.8
Paraguay	10.8	20.4	24.0
Perú	16.7	15.8	16.1
República Dominicana	13.3	23.6	15.0
Uruguay	10.4	12.5	12.6
Venezuela	24.7	35.3	25.1
América Latina	18.8	23.2	18.0

a/ Los totales regionales no son estrictamente comparables por falta de información completa para algunos países para 1960, 1970, 1985 y 1986. Los años 1985 y 1986 corresponden a estimaciones del BID.

Fuente: BID, con base en estadísticas de los países miembros.

En un contexto de menor inversión, caen los índices de capacidad utilizada y desmejora la eficiencia de la inversión, desalentando también la evolución de la productividad. Ello se refleja en las estimaciones sobre productividad en el período reciente, las mismas que señalan un retroceso a todas luces preocupante.

AMERICA LATINA Y OTRAS ZONAS: EVOLUCION RECIENTE
EN LA PRODUCTIVIDAD

A.	<u>OECD</u>	<u>1979-1986</u> a/
	Estados Unidos	3.5
	Japón	5.6
	RFA	2.7
B.	<u>SUDESTE ASIATICO</u>	<u>1979-1984</u> b/
	Corea del Sur	5.5
	Hong Kong	5.8
	Singapur	3.6
	Taiwan	6.1
C.	<u>AMERICA LATINA</u>	<u>1980-1987</u> c/
	Brasil	-1.0
	México	-1.9
	Colombia	0.0
	Chile	-1.2
	Argentina	-1.8
	Venezuela	-1.9

a/ Tasa anual de cambio en el producto por hora en la industria manufacturera, ILO, Yearbooks of Labor Statistics, 1986.

b/ Id a a/ Statistical Yearbook for Asia and the Pacific, United Nations, 1985.

c/ Variación anual promedio en el PIB c.f por trabajador, dólares de 1975. Banco de Datos, Centro de Proyecciones Económicas, CEPAL.

En efecto, una muestra representativa de economías que superan el 85% del PIB regional muestran una caída alarmante en los niveles de productividad del trabajo. Cifras no estrictamente comparables pero ilustrativas de lo que acontece en otras zonas geográficas, muestran una recuperación en la productividad, reflejo de la acelerada innovación tecnológica, en varios casos superior a la tendencia de postguerra.

Cabe aquí una reflexión adicional sobre el tema de la vulnerabilidad del desarrollo regional. Más allá del conocido discurso de la vulnerabilidad latinoamericana sobre su patrón de especialización productiva y su secular tendencia a la inequidad, los años ochenta agregan un componente decisivo: el deterioro en la inversión y en los niveles de productividad que alejan la posibilidad de una inserción comercial más afortunada en las décadas futuras. Se agrega también la vulnerabilidad asociada a los shocks en la tasa de interés y a los esquemas de condicionalidad que restan prioridad a la inversión pública.

No resulta excesivo concluir que las modalidades de salida a la crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste y estabilización no son neutras respecto de las posibilidades de una transformación productiva que permita un vínculo más armonioso entre competitividad, productividad y equidad en las sociedades latinoamericanas.

5. El Desafío de la Productividad: Más allá de la Técnica

Existe una marcada tendencia a establecer una relación muy estrecha entre productividad y gasto en investigación y desarrollo. Siendo esta relación importante, no es ésta la única variable que puede explicar los flujos de innovación tecnológica. Si lo fuera, ciertamente las posibilidades de reinserción comercial y transformación productiva latinoamericana, al menos

para la mayoría de las economías de la región, estarían prácticamente canceladas para los próximos decenios.

POBLACION, ECONOMIA Y TECNOLOGIA, ALREDEDOR DE 1980
(Participación porcentual en el total mundial)

	América Latina	Estados Unidos	Japón	República Federal de Alemania
Población	8.0	5.0	2.5	1.3
Producto interno bruto	7.0	27.0	9.4	5.8
Producto manufacturero	6.0	18.0	11.7	9.4
Bienes de capital	3.0	14.7	11.1	9.6
Ingenieros y científicos	2.4	17.4	12.8	3.4
Recursos en investiga- ción y desarrollo tecnológicos	1.8	30.1	10.2	6.7
Autores científicos	1.3	42.6	4.9	5.4

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de UNESCO, Anuarios Estadísticos, varios años; Banco de Datos de ONUDI; Naciones Unidas, Demographic Yearbook 1960 (ST/ESA/SER.R/16), Nueva York, 1988, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.87.XIII.1; National Science Foundation, International Science and Technology Data. Updated 1986, Washington, D.C., 1986.

Afortunadamente la realidad es más compleja, si bien exige nuevos enfoques para el tratamiento del tema en la región. Recuperando visiones de mediano plazo sobre el desarrollo, cabe insistir en que la innovación tecnológica endógena asume como el principal motor del desarrollo. Del mismo modo, la producción nacional de maquinarias y equipos, asociada a políticas tecnológicas domésticas, parece constituir un elemento distintivo del dinamismo económico.

La innovación tecnológica depende de los gastos en investigación y desarrollo, sin embargo, pesa probablemente más en ella un conjunto de otros factores, tales como la calidad del trabajo, el grado de eslabonamiento productivo, la difusión del conocimiento, la capacidad de copia, así como una política económica que otorgue señales estables en el mediano plazo, favoreciendo las ganancias y la expansión de aquellas ramas con mayor capacidad de innovación.

El progreso técnico endógeno depende, en buena medida, de la capacidad de asimilación y de uso del mismo por las unidades productivas. Parece improbable el fomento de tales capacidades sin una demanda agregada en crecimiento, vinculada a las ventajas de la especialización y del comercio internacional, junto con un activo rol de instituciones tecnológicas ligadas estrechamente a la producción y del estímulo de la competencia en los mercados internos.

Si se trata de hacer frente a un contexto donde lo determinante es la organización de la empresa, el individuo y la sociedad para hacer frente a una nueva etapa del desarrollo, basada en la información, entonces también la cuestión de la productividad culmina siendo, además de un fenómeno técnico y económico, otro de características más societales. Aspectos como el de la organización de los procesos productivos, la participación informada de los factores productivos en su accionar y la propia concertación de actores sociales para acordar prioridades de inversión, de educación más vinculada a la producción y a los desafíos tecnológicos, de políticas de capacitación a los productores, asistencia técnica directa y medios de difusión tecnológica, etc., se constituyen en temas decisivos para explorar las complementariedades de los esfuerzos públicos y privados, así como para otorgar un nuevo ámbito de acción a los intentos de cooperación e integración regional. Desde una óptica sistémica, esta preocupación por la

productividad no puede permanecer ajena a los temas de políticas sociales, educación y empleo productivo, ya que en el mediano plazo la nueva inserción comercial y la transformación productiva no parece posible sin un mejoramiento sustantivo en los niveles de vida y en la calidad de la fuerza de trabajo.