



Distribución Limitada
LC/BUE/L.143
Abril 1995

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina en Buenos Aires

**NUEVAS BASES DE LA POLITICA INDUSTRIAL
EN AMERICA LATINA**

Documento de Trabajo N° 60

Bernardo Kosacoff *

* Se agradece la colaboración, críticas y comentarios de Roberto Bisang y Adrián Ramos.

Este trabajo fue realizado en el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, que coordina Bernardo Kosacoff. Las opiniones del autor son de su exclusiva responsabilidad y pueden coincidir o no con las de la Organización.

INDICE

I.	La ruptura de los procesos de sustitución de importaciones	1
II.	Algunos de los nuevos elementos del escenario industrial latinoamericano	4
III.	La búsqueda de nuevos conceptos para la política industrial	17

NUEVAS BASES DE LA POLITICA INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

El objetivo del presente trabajo es señalar algunos de los cambios más significativos que se están generando en la estructura industrial de los países latinoamericanos y presentar el debate actual sobre el futuro de la industrialización. En la primera sección se plantea la creciente heterogeneidad entre los países de la región, que se verifica desde la ruptura de los procesos de sustitución de importaciones. En la segunda sección, se analizan algunos de los rasgos que están caracterizando a la industrialización de América Latina. Finalmente en la tercera sección, se plantea el debate y la búsqueda de nuevos conceptos para la formulación de políticas industriales en la región.

I. La ruptura de los procesos de sustitución de importaciones

En la estructura industrial de los países de América Latina se están generando múltiples transformaciones que tienden a conformar un sistema de organización de la producción manufacturera claramente diferenciado del vigente en el pasado. Los rasgos básicos de su funcionamiento actual, a pesar de tener todos los fundamentos asociados al modelo de sustitución de importaciones (SI), presentan modalidades radicalmente diferenciadas de esa etapa de la industrialización. Estos cambios estructurales se deben a impactos simultáneos de las propias restricciones internas en las dinámicas de las industrias latinoamericanas y de las notables modificaciones ocurridas en el plano tecno-productivo internacional.

En este sentido, cada uno de los países de América Latina está transitando, en los últimos años, la finalización del proceso sustitutivo. En un contexto internacional crecientemente globalizado -que se caracteriza, además, por una notable intensificación de la competencia- se está configurando un escenario que tiende a diferenciar a los estilos de industrialización de los países de la región.

Durante la vigencia de la SI, en los diversos países latinoamericanos reprodujo -con distintas velocidades y bajo la influencia del tamaño de sus mercados- un patrón de industrialización relativamente similar. La falta de divisas para financiar un crecimiento sostenido del nivel de actividad determinó la elevación de las barreras proteccionistas, bajo cuyo amparo se fundamentó la articulación de los complejos industriales. Con el objetivo de autoaprovisionamiento local, los países fueron avanzando en la industrialización, desde las actividades de menor complejidad y de mayor madurez y disponibilidad tecnológica hacia los segmentos más sofisticados del entramado industrial. De esta forma, se observaban

patrones de industrialización de notable semejanza, en los que todas las economías latinoamericanas reproducían una especialización industrial similar, con una orientación casi exclusiva al mercado interno altamente protegido y en base a la existencia de un aparato regulatorio que promovía fuertemente a la industria y hacía de ésta la actividad central de la economía.

Las tecnologías y formas de organización de la producción utilizadas provinieron de las sociedades más desarrolladas, pero su incorporación al medio local requirió de importantes esfuerzos adaptativos, que fueron el sustento de la calificación permanente de los recursos humanos y del desarrollo de capacidades tecnológicas de cierta significación. Sin embargo, gran parte de estos aprendizajes tuvieron un cariz localista muy fuerte y los notables avances de la productividad del sector a nivel regional no fueron suficientes para alcanzar, en forma generalizada, niveles de competitividad internacional.

El desarrollo industrial de los países latinoamericanos generó, de esta forma, modos de producción altamente idiosincrásicos, basados en un conjunto de elementos entre los que sobresalen: el carácter tardío de la industrialización, la dotación diferencial de factores y la reducida extensión de sus mercados locales. Como resultado de ello -con la excepción de las condiciones particulares del tamaño de Brasil y de las plantas industrializadoras de recursos naturales claramente orientadas hacia los mercados externos- el sendero industrial de América Latina adquirió un neto corte localista. La reducida escala de producción de muchas plantas industriales -en comparación a los mejores estándares internacionales- y el escaso desarrollo de proveedores especializados y subcontratistas generaron una estructura industrial con importantes ganancias de productividad en el medio local, pero con pérdidas de economías de escala y especialización, ubicándola lejos de las mejores prácticas internacionales. En estas condiciones, los aparatos industriales latinoamericanos fueron avanzando desde la producción de bienes de consumo hasta la articulación de los complejos metalmecánicos y petroquímicos en los años sesenta y setenta. Así emergieron las actividades automotrices y las grandes plantas de insumos básicos como los emblemas de las actividades industriales, y en menor medida -en relación a los países industrializados- las industrias productoras de bienes de capital.

Este perfil productivo estuvo asentado sobre la base del desarrollo de las empresas estatales y subsidiarias de empresas transnacionales como agentes económicos líderes y dinamizadores de la SI, complementados además, por el desarrollo de un gran número de PYMES familiares (con una muy alta influencia en la generación de empleos). Como eje articulador de este proceso, las sociedades locales generaron un nutrido conjunto de instituciones y normas regulatorias tendientes a privilegiar el desarrollo evolutivo de la industria con clara orientación hacia el mercado interno.

La década del ochenta significó el punto de ruptura de este sendero de industrialización. La acción simultánea de múltiples elementos quebró las condiciones de la SI. Entre ellos, tres componentes fueron decisivos:

1) la aparición, en los países centrales, de un nuevo esquema tecno-productivo -a diferencia de cierta estabilidad verificada en el pasado- que apunta a modificar sustancialmente una amplia gama de aspectos. Entre los más destacados figuran: la potenciación de las economías de escalas, apoyadas ahora con nuevos criterios de flexibilidad y diferenciación; la creciente globalización de los flujos financieros y productivos; y el notable dinamismo del comercio internacional, tendiendo a especializarse crecientemente en las industrias intensivas en el uso del conocimiento e incorporación del progreso técnico.

2) el agotamiento del modelo sustitutivo a partir de la saturación de las demandas domésticas, la escasa capacidad de desarrollar ventajas comparativas dinámicas que sustenten nuevas especializaciones y las dificultades para profundizar el desarrollo en algunas áreas claves (insumos industriales y bienes de capital); todo ello, en el marco de las restricciones impuestas por los desequilibrios macroeconómicos.

3) el fracaso en la implementación de distintas políticas internas que abarcaron experiencias generalizadas de intentos de estabilización basados en la apertura externa y/o en la profundización de la SI -en este caso, sustentadas por un marco institucional con escasa evaluación de las políticas aplicadas-. En forma complementaria, las perturbaciones asociadas a los `shocks' externos (desde las crisis petroleras hasta las modificaciones en las condiciones del financiamiento internacional) introdujeron efectos adicionales de incertidumbre y volatilidad a los procesos de cambios estructurales.

A partir de estas condiciones se fueron generando los distintos procesos de reestructuración caracterizados por una gran heterogeneidad entre las distintas estructuras industriales de América Latina, en comparación con la mayor homogeneidad verificada a lo largo de los procesos de SI. Frente a estas circunstancias, las respuestas nacionales a las rupturas de las condiciones de desarrollo de largo plazo de la SI tienen como punto de apoyo condiciones iniciales muy distintas. Estas abarcan: tamaños de mercado, articulaciones productivas, niveles de competitividad sectorial, desarrollo del Sistema Innovativo Nacional, madurez empresarial, dotaciones de factores, calificación de los recursos humanos, etc.. A su vez, la existencia de marcos institucionales y políticas públicas con orientaciones distintas, explican la evolución de patrones de especialización y de inserción internacional que tienden a asumir modalidades propias a nivel de los principales países de la región.

Este planteo, no significa dejar de reconocer elementos comunes en las industrias de la región. Más aún, como veremos más adelante, varios de los cambios ocurridos en los años ochenta contienen una gran cantidad de rasgos en común, que incluyen desde los aspectos macroeconómicos hasta el desarrollo de experiencias microeconómicas de notable similitud.

II. Algunos de los nuevos elementos del escenario industrial latinoamericano.

La comparación del desempeño de los indicadores básicos de América Latina evidencia las distintas dinámicas económicas de las últimas dos décadas. En los años setenta, las tasas de crecimiento anual de los principales indicadores reflejan el incremento del PBI (5.8%), articulado por el acelerado dinamismo de la producción industrial (6.4%) que, como motor de crecimiento de las economías, indujo el proceso de inversiones (7.2%) y la creación de nuevos puestos de trabajo (4.1%). Esta performance se sintetiza en el permanente crecimiento de la participación de la industria en el PBI de la región -del 14% en 1930 al 25% en 1980-.

Las crisis macroeconómicas de los ochenta, en un contexto de incertidumbres por la potenciación de las perturbaciones producto de la deuda externa, se reflejan en un proceso de desarticulación de las estructuras industriales con desempeños de signo inverso en comparación con la década anterior. El PBI industrial cayó a una tasa del 1.1% anual y la expulsión de mano de obra manufacturera fue del 0.6% anual. Asimismo, la menor inversión -disminuyó 3% por año- es el fiel indicador de la descapitalización del sector. Estos indicadores -con excepción de la generación de empleos- se revierten en los inicios de los años noventa, dando una primera evidencia de los cambios organizativos de importancia que se generan a nivel de las firmas y mercados industriales.

Cuadro 1. INDICADORES BASICOS DE AMERICA LATINA.
(Tasa media anual de crecimiento)

	70/80	80/90	90/92
P.B.I.	5.8	1.0	3.3
P.B.I. por habitante	3.3	-1.1	1.4
Inversión interna bruta	7.2	-3.0	9.2
P.B.I. industrial	6.4	-1.1	2.2
Empleo industrial	4.1	-0.6	-0.1

Fuente: Elaborado sobre la base de UNIDO, "Industry and Development. Global Report 1993/94", Viena, 1993. BID, "Progreso Económico y Social en América Latina", Washington D.C., octubre de 1993.

La performance de los distintos países fue muy similar, con lógicas variaciones en términos de la intensidad de las tendencias, y la única excepción importante es el caso de la dinámica propia de la industria de Chile. Es importante considerar que Brasil y México representaban en 1990 el 60% del producto industrial de la región; adicionándoles la industria argentina acumulaban tres cuartas partes; e incorporando Venezuela, Chile y Colombia totalizaban el 88% de la producción industrial latinoamericana, que será privilegiada en el presente análisis.

Cuadro 2. TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO Y PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES PAISES EN EL PBI INDUSTRIAL DE LA REGION.
(porcentajes)

PAIS	70/80	80/90	90/92	Participación	
				Relat. (1)	Acumul.
Brasil	11.8	-2.7	-2.9	33.8	33.8
México	6.5	2.3	3.0	26.5	60.3
Argentina	1.8	-4.7	10.0	14.4	74.7
Venezuela	12.4	1.3	5.8	5.6	80.3
Chile	0.1	6.3	11.2	4.0	84.3
Colombia	6.9	3.9	1.1	3.8	88.1

NOTA: (1) Corresponde a 1990.

Fuente: Elaborado sobre la base de UNIDO, "Industry and Development. Global Report 1993/94", Viena, 1993.

En términos sectoriales, la especialización productiva de la región continúa en los años noventa con el predominio de la industria alimenticia -que representa el 14.5% del total- y los productos de las refinerías de petróleo -con el 9.4%-. Asimismo, es notable la presencia de la industria del material de transporte -con un papel clave del sector automotriz- y de las industrias química, textil y siderúrgica. Estas siete actividades concentran más de la mitad de una producción industrial, que sigue caracterizándose por el menor peso relativo -en comparación con los países desarrollados- de las industrias intensivas en la incorporación de progreso técnico, particularmente las productoras de bienes de capital y el complejo electrónico.

Cuadro 3. PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES SECTORES EN EL PBI INDUSTRIAL DE LA REGION

1990.

(porcentajes)

SECTOR	Participación	
	Relativa	Acumulada
Alimentos	14.5	14.5
Refinerías de petróleo	9.4	23.9
Equipo de transporte	6.5	30.4
Otros productos químicos	6.4	36.8
Textiles	5.6	42.4
Hierro y acero	5.4	47.8
Químicos industriales	5.3	53.1

Fuente: Elaborado sobre la base de UNIDO, "Industry and Development. Global Report 1993/94", Viena, 1993.

La especialización de la industria latinoamericana en actividades de menor complejidad tecnológica se refleja en la participación sectorial industrial de América Latina en el total de la industria mundial, que en 1993 representaba globalmente el 4.5%. Las refinerías de petróleo son el sector de mayor participación de la región (16.7%), siguiéndole en orden de importancia la industria del calzado, bebidas, metales no ferrosos y cerámicas.

Cuadro 4. PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES SECTORES DE LA REGION EN EL PBI INDUSTRIAL MUNDIAL. 1993.

(porcentajes)

SECTOR	Participación
Refinerías de petróleo	16.7
Calzado (excepto goma o plástico)	10.4
Bebidas	9.6
Metales no ferrosos	8.6
Cerámica, porcelana y loza de barro	8.4
P.B.I. industrial	4.5

Fuente: Elaborado sobre la base de UNIDO, "Industry and Development. Global Report 1993/94", Viena, 1993.

A su vez, la dinámica de las manufacturas latinoamericanas entre 1975 y 1993 en la industria mundial evidencia el cambio estructural más significativo de la región: la expansión de las industrias de insumos básicos. América Latina cuenta actualmente con un centenar de nuevas plantas de proceso continuo, intensivas en la utilización de recursos naturales y capital. Con escalas y prácticas productivo-tecnológicas ubicadas en los promedios internacionales, aumentaron su participación en las propias estructuras industriales, en la corriente de exportaciones y en el aporte a la producción mundial de estos bienes. Tal como se observa en el Cuadro 5, de las cinco industrias que ganaron más participación en el producto mundial, cuatro de ellas son productoras de insumos básicos.

**Cuadro 5. CAMBIOS EN LA PARTICIPACION DE SECTORES DE LA REGION EN EL PBI INDUSTRIAL
MUNDIAL. 1975/1993.
(porcentajes)**

Sectores que aumentan su participación.

SECTOR	Variación
Derivados del petróleo y carbón	4.2
Metales no ferrosos	3.3
Refinerías de petróleo	3.1
Muebles	2.5
Hierro y acero	1.9

Fuente: Elaborado sobre la base de UNIDO, "Industry and Development. Global Report 1993/94", Viena, 1993.

En forma complementaria, la reestructuración automotriz juega un papel crucial en la transformación industrial latinoamericana, continuando como una de las columnas productivas de la región. En este caso, los cambios sectoriales en gestación representan el ejemplo más nítido de los aspectos diferenciales con la SI. Visto desde una perspectiva internacional, en esa etapa de la industrialización los grandes países de América Latina reprodujeron complejos automotrices muy parecidos. Estos sectores avanzaron en la integración de la producción con componentes locales, con prácticas tecnológicas alejadas de las vigentes en los países desarrollados, para atender una demanda doméstica excedente y a partir de mercados altamente protegidos. La incorporación reciente a los procesos de globalización está conduciendo a patrones nacionales más diferenciados, que abarcan, por ejemplo, el notable dinamismo de la industria automotriz mexicana en su integración al NAFTA; la expansión con economías de escala y red de proveedores especializados del Brasil; la especialización internacional argentina -más articulada con el MERCOSUR y un reducido grupo de empresas autopartistas- y la exclusiva participación de Chile en los circuitos comerciales.

Estos perfiles de especialización de la región remiten a la evaluación comparativa de los indicadores de ciencia y tecnología en relación a los países de la OCDE y los países de reciente dinamismo industrial en el sudeste asiático. Los resultados obtenidos son concluyentes de la fragilidad de la estructura industrial de América Latina. Tal como se puede ver en el Cuadro 6, estos indicadores para inicios de la década del

noventa señalan que: 1) los gastos de investigación y desarrollo por habitante, como proporción del producto y por ingeniero y científico ocupado; y 2) la proporción de ingenieros y científicos sobre la población económicamente activa y los graduados universitarios en relación a la población, son en América Latina muy inferiores para ambos grupos de países. En particular, en comparación a los países de la OCDE representan valores muy pequeños. Asimismo, la participación empresaria en los gastos de I+D en la región es mucho menor, en contraposición de la preponderante importancia de los gastos del sector público.

Cuadro 6. ALGUNOS INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA GRUPOS DE PAISES SELECCIONADOS.
(diversos años entre 1988 y 1990)

SECTOR	AMERICA LATINA (1)	OCDE (2)	NICs del Este de Asia (3)
Gastos en I+D/hab. (US\$)	10	448	23
Gastos en I+D/PBI (%)	0.5	2.5	1.4
Gastos en I+D/ingenieros y científicos (US\$)	34,858	141,861	50,160
Ingenieros y científicos/100.000 personas PEA	99	650	115
Graduados universitarios/100.000 hab.	156	592	478
Gastos en I+D por origen (%)			
1) Sector público	78.8	43.1	35.6
2) Sector empresarial	10.5	52.5	61.4
3) Fondos del exterior	3.4	0.4	2.9
4) Otros	7.3	4.0	0.1

NOTA:

(1) Países de ALADI y Cuba

(2) Excluye España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia

(3) Incluye Hong Kong, Corea, Singapur, Filipinas y Tailandia

Fuente: Elaboración sobre la base de datos de División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, "Industrialización y Desarrollo Tecnológico. Informe N° 12", Santiago de Chile, 1992.

Como fruto de los cambios ocurridos en la estructura productiva, en el marco regulatorio y ante las nuevas condiciones externas, los países de la región lentamente van redefiniendo su inserción internacional. Los aranceles promedio de importación de todos los países de América Latina se redujeron, de valores cercanos al 90% a inicios de los años setenta a valores que varían en torno del 10% al 20% en la actualidad.

**Cuadro 7. ARANCEL PROMEDIO EN AMERICA LATINA Y CARIBE.
(porcentajes)**

PAIS	Inicios '70	1992
Argentina	95	15
Brasil	80	21
Colombia	90	12
Chile	94	10
México	39	12

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, 1994.

En este contexto, en el período entre 1970 y 1992 se verifica un importante cambio de tendencia de la inserción de América Latina en el mundo. En efecto, tal como se observa en el Cuadro 8, por una parte entre 1970 y 1980 creció la participación del producto industrial, del comercio y de las exportaciones industriales de América Latina en el mundo. Por otra parte, a partir de 1980, se produjo un punto de inflexión en este comportamiento, caracterizándose la región por su pérdida de posición relativa. Sin embargo, se observa una excepción a estas tendencias que sorprendentemente corresponde a la participación creciente de las exportaciones industriales.

**Cuadro 8. PARTICIPACION DE AMERICA LATINA Y CARIBE EN EL TOTAL MUNDIAL.
(porcentajes)**

	1970	1980	1990	1992
P.B.I. industrial	3.80	6.00	4.90	4.50
Exportaciones totales	5.50	5.50	3.90	3.70
Importaciones totales	5.50	5.90	3.20	4.10
Exportaciones industriales	0.98	1.46	1.89

Fuente: Elaborado sobre la base de UNIDO, "Industry and Development. Global Report 1993/94", Viena, 1993. CEPAL, "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Santiago de Chile, 1994.

Este cambio de las exportaciones industriales en la región revirtió totalmente su anterior papel pasivo en el proceso de la SI. En 1970 las manufacturas representaban el 11.5% de las exportaciones latinoamericanas, incrementándose permanentemente para representar en 1992 el 47.6%. En este dinamismo sobresale el crecimiento de las industrias de insumos básicos que define el nuevo perfil de especialización exportadora de América Latina. Estas simples evidencias señalan un proceso contrapuesto. La importancia del dinamismo industrial exportador y su distinto perfil de especialización en relación a los nuevos patrones del comercio internacional.

Cuadro 9. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA Y CARIBE.
(porcentajes)

	1970	1980	1990	1992
Productos alimenticios	40.7	27.9	24.9	27.2
Productos agrícolas no alimenticios	6.6	3.5	3.6	2.9
Metales y minerales	18.3	10.4	11.7	7.8
Combustibles	23	40.8	26.7	14.4
Manufacturas	11.5	17.4	33.1	47.6

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Santiago de Chile, 1994.

Cuadro 10. DINAMICA DE LAS EXPORTACIONES DE LA REGION. 1980/1991.
(porcentajes)

	Variación
Semimanufacturas	2.2
Industrias tradicionales	7.8
Industrias de insumos básicos	16.9
Industrias nuevas mano de obra intensivas	7.7
Industrias nuevas capital intensivas	7.7
Total	7.1

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Santiago de Chile, 1994.

Tal como plantea Paolo Guerrieri en un reciente trabajo^{1/}, la característica saliente del patrón de exportaciones manufactureras de los NICs latinoamericanos es la performance positiva de las industrias basadas en recursos primarios y, en menor medida, de unos pocos productos escala-intensivos. La evolución del comercio en las otras categorías de productos revela la persistente debilidad de la competitividad de estas economías, particularmente, en las industrias de bienes de capital (proveedores especializados) y en los sectores intensivos en I+D (base científica) que constituyen la mayor fuente de cambios técnicos e insumos tecnológicos del sistema productivo en su conjunto. En ambos sectores, los países del sudeste asiático mejoran sustancialmente la performance de los NICs latinoamericanos. En 1992 la participación de los NICs asiáticos en el mercado mundial es cinco y diez veces mayor, respectivamente, mientras que a comienzos de los setenta era sólo el doble.

Asimismo, el tipo de industrialización y la inserción en el comercio mundial estuvieron sustancialmente determinados por la expansión relativa de las industrias procesadoras de materias primas (como pulpa y papel, minerales no metálicos) y escala-intensivas (como acero, automotriz, química básica). La explotación de recursos naturales abundantes, sin embargo, parece haber creado sólo oportunidades marginales para el cambio técnico local; y el desarrollo de los sectores intensivos en recursos naturales contribuyó en forma inadecuada a la posición competitiva de las industrias productoras de bienes e insumos de capital para estos sectores, como confirman las evoluciones negativas y las ventajas competitivas en sectores de proveedores especializados y de base científica en las economías. Estas interrelaciones pueden jugar un rol muy importante en la fase de consolidación del proceso de industrialización. En cambio, en la última década, estas redes tecnológicas entre firmas y sectores estuvieron ausentes y fueron muy pobres en los NICs latinoamericanos. Esta débil interdependencia tecnológica contribuyó, en gran medida, al sustancial deterioro de la posición competitiva de largo plazo de estas economías.

Los procesos de privatizaciones, que con distinta intensidad y criterios, se generalizaron en América Latina constituyen uno de los elementos centrales de los cambios estructurales de la región. Sus efectos sobre el sector industrial son enormes, abarcando importantes influencias sistémicas en términos de su preferencial especialización en los servicios de carácter público, cuya calidad, precios y redes productivas son determinantes en la productividad y el sendero evolutivo de las manufacturas, como en el direccionamiento del proceso de inversiones.

Asimismo, la pérdida de peso del Estado como agente económico de la industrialización marca otro

^{1/} Guerrieri, P., "International Competitiveness, Trade Integration and Technological Interdependence in Major Latin American Countries", mimeo, University of Naples 'Federico II', Roma, 1993.

de los rasgos de la actual etapa. En contraposición, aparece el desarrollo de un reducido número de grupos de empresas nacionales, que ocupan un lugar central en las nuevas estructuras industriales. Estas se caracterizan por ser organizaciones muy distintas de la típica empresa familiar sustitutiva, que pasan a concentrar una parte sustantiva de las actividades más dinámicas del tejido manufacturero, en una tendencia creciente de participación en la internacionalización. En forma complementaria, se redefine la presencia de las subsidiarias de las empresas transnacionales -que concentran en cada uno de los países de la región alrededor del 30% del producto industrial-, cuyas estrategias se van alejando de las prácticas sustitutivas de atención exclusiva de la demanda doméstica, para integrarse en forma más cercana a las estrategias de globalización de sus casas matrices. En muchos casos, significa involuciones hacia actividades más ensambladoras y comerciales que manufactureras; en otros, incluyen especialización y complementación en los distintos procesos de integración económica de la región -NAFTA, MERCOSUR, etc.- y esquemas de participación productiva en las redes mundiales globalizadas de las corporaciones.

Finalmente, la transición más compleja se observa en las PYMES, cuyas estrategias de futuro se enfrentan con información imperfecta y falta de apoyo para su necesaria reestructuración. A pesar de no existir experiencia mundial exitosa que no contenga un desarrollo de las PYMES -que en las nuevas prácticas tecno-productivas son esenciales para la consolidación de 'networks' que potencien la ganancia de 'flexibilidad y especialidad' y la generación de empleos en permanente calificación-, en la región no se observa la implementación de políticas coordinadas y específicas, que consoliden los importantes acervos técnicos desarrollados durante décadas de la industrialización latinoamericana y permitan superar las falencias del escaso clima competitivo en el cual se desarrollaron.

Los modelos de industrialización de América Latina están atravesando cambios estructurales radicales. Los años noventa, a diferencia del pasado sustitutivo, muestran una industria estancada, expulsora de mano de obra y con tasas de inversión muy deterioradas. Sin embargo, se evidencia un modo de producción muy distinto, con fuertes incrementos de productividad y de internacionalización a niveles sectoriales y microeconómicos, pero aún sin la fuerza suficiente para impactar macroeconómicamente en procesos sustentables. Asimismo, se verifican fuertes procesos de concentración económica y la existencia de agentes de la industrialización muy distintos del pasado, para los cuales los procesos de privatizaciones, de desarrollo de industrias de insumos básicos, recursos naturales y el complejo automotriz, son las nuevas bases más sólidas de inserción en los mercados locales y en la industria mundial. En contrapartida, el debilitamiento de actividades -y de las instituciones que las articulan y potencian- asociadas a la generación de externalidades positivas, producto del uso intensivo de mano de obra con alta calificación y de la incorporación del progreso técnico, constituye hoy en día uno de los obstáculos más serios de la región.

En este sentido, la búsqueda de una nueva especialización de la región, que tienda a avanzar en el desarrollo de ventajas competitivas, que permitan simultáneamente ganar porciones de mercado internacional, mejorar la productividad global de la economía y ofrecer nuevos puestos de trabajo -en permanente calificación y con mejoras en los ingresos para recuperar un bienestar social deteriorado-, es uno de los desafíos ineludibles que enfrenta América Latina.

III. La búsqueda de nuevos conceptos para la política industrial.

Las nuevas condiciones de América Latina, en particular en el marco de la búsqueda de la estabilización y de las nuevas condiciones de apertura de sus economías, son aceptadas como necesarias, pero no suficientes para el sustento del desarrollo de largo plazo, que requiere de respuestas de crecimiento y nueva especialización de los países de la región. El reconocimiento de las 'fallas de mercado' y de la debilidad de las 'instituciones' para inducir el mejoramiento del desempeño de mercados altamente imperfectos y el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, generó un replanteo de las políticas industriales, que difícilmente encuentre una respuesta en la reproducción de los instrumentos y el marco institucional de la SI. El desafío es el mismo del pasado, pero las condiciones internacionales y domésticas tienen una historia y un punto de partida diferente.^{2/}

En el intento de construir un marco conceptual para un nuevo enfoque de la política industrial en una economía abierta, Patrizio Bianchi^{3/} está elaborando un conjunto de elementos de suma utilidad para el debate en el actual contexto de América Latina. Rescata la idea del mercado de Adam Smith como una organización social compleja, que requiere de reglas colectivas y de una autoridad en condiciones de tutelar y estimular la **competencia** entre los agentes económicos, que es el fundamento para los cambios estructurales. La eficiencia de la producción depende de la capacidad para organizarla de forma que desarrolle conocimientos específicos y se desarrolle en la retroalimentación de especialización y complementariedad. El Estado deberá centrar su intervención en función de aumentar la división del trabajo, la ampliación del mercado y facilitar todo 'el poder' del mercado para el desarrollo de la competitividad. Esta intervención no es suficiente a nivel individual, sino sus mejores efectos estarán asociados al desarrollo de coaliciones progresistas con el incentivo de generar reacciones hacia la **innovación**, que tienden a hacer coincidir los beneficios individuales y sociales.

^{2/} El debate acerca de la política industrial se ha amplificado recientemente, en particular en el escenario de los países desarrollados, en los cuales se verifica una acelerada intensificación de la competencia en un marco de creciente globalización. Ver entre otros: Esser, K. y otros, "América Latina - Hacia una estrategia competitiva", Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1992; Pérez, W., "¿Dónde estamos en política industrial?", Revista de la CEPAL N° 51, Santiago de Chile, 1993; Reich, R., "The work of nations", Vintage Books, New York, 1991; World Bank, "Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring", Washington, 1992; Chudnovsky, D., "La política industrial y tecnológica en transición. Los casos de los Estados Unidos y el Japón", Proyecto Fundación Volkswagen/CEPAL, 1993; Bianchi, P., "Technology and human resources in Europe after Maastricht", University of Bologna, Italia, 1993; Coriat, B., Taddei, D. "Made in France", Le Livre de Poche 4169, París, 1993.

^{3/} Ver Bianchi, P. y Miller, L., "Innovation, Collective action and Endogenous Growth", mimeo, Center for Dynamics of Structural Change, University of Bologna, 1994; y Bianchi, P., "International Competitiveness, Trade Integration and Technological Interdependence in Major Latin American Countries", mimeo, University of Naples 'Federico II', Roma, 1993.

Considerando un cambio en las condiciones, como por ejemplo frente al 'shock' de los procesos de apertura comercial -que se han generalizado en Latinoamérica recientemente- se deben identificar las políticas necesarias para acelerar los cambios estructurales e institucionales que permitan establecer las nuevas condiciones y derechos de participación -con igualdad de oportunidades- de los agentes económicos y de potenciar las capacidades de los mismos, para facilitar una integración activa y progresiva en la 'globalización'. Para ello es necesario construir un sistema de interrelaciones con consenso, en el cual las condiciones sistémicas son el eje articulador de políticas macroeconómicas retroalimentadas con la 'construcción de capacidades en lo cotidiano'. Esto significa el desarrollo de 'networks', con la potencialización de las interfases entre las instituciones y las firmas y en las relaciones espaciales -a nivel local, regional, nacional e internacional-.

Asimismo, existe un gran número de autores que indagan las causas de desempeños muy desiguales entre los países semiindustrializados en su objetivo de garantizar un proceso autosostenido de crecimiento económico y de mejora del bienestar social. Entre ellos, Sanjaya Lall en un trabajo reciente⁴/ pone el centro de atención a la noción de capacidades tecnológicas (CT) para explicar los distintos desarrollos industriales y tecnológicos (DIT).

El autor señala que las CT en la manufactura no son exclusivamente la tecnología 'incorporada' en el equipo físico o en manuales, 'blueprints' y patentes que son adquiridos por la firma, si bien éstos son los instrumentos con los cuales las capacidades son puestas a trabajar. Ni son únicamente las calificaciones educativas que poseen los empleados, si bien una base receptiva a la adquisición de capacidades depende en gran medida de la educación y entrenamiento del personal involucrado. No son, tampoco aisladamente, las habilidades y el aprendizaje por el que pasan los individuos en la empresa, si bien éstos son los ladrillos de la construcción de capacidades en un nivel micro. Ellas son la forma en la cual una institución, tal como una empresa, combina todo lo anterior para **funcionar como una organización**, con interacción constante entre sus miembros, flujos efectivos de información y decisiones, y una sinergia que es mayor que la suma de las habilidades y conocimientos individuales. Es conceptualmente útil considerar el desarrollo de la competitividad a nivel de la firma como inversión en tecnología 'incorporada' acompañada por las inversiones en habilidades, información, mejoras organizacionales e interrelaciones con otras firmas e instituciones.

La exposición a los mercados internacionales ofrece varios estímulos al desarrollo de capacidades.

⁴/ Lall, S., "Understanding Technology Development", Development and Change, SAGE, Vol.24, pág. 719-753, 1993.

La competencia internacional estimula los esfuerzos para reducir costos, mejorar calidad, introducir nuevos productos, permite obtener economías de escala, provee flujos de información constantes sobre mejoras de diseño y de proceso, etc., que dinamizan las tasas de crecimiento de la productividad (ganancias en eficiencia técnica dinámica). Sin embargo, para alcanzar los niveles internacionales de eficiencia en tecnologías complejas -que difundan externalidades y retroalimentación de actividades estratégicas- se requiere de tiempo, inversiones y esfuerzos. Las empresas encontrarán extremadamente difícil correr con los costos involucrados si están expuestas a la competencia global desde el comienzo, y los mercados de capitales no están, generalmente, preparados. Por lo tanto, existen argumentos de industria naciente que son válidos para proteger nuevas industrias, pero difieren del caso usual de protección baja y uniforme. La duración y alcance de la protección no pueden ser uniformes cuando diferentes tecnologías tienen diferentes costos y períodos de aprendizaje.

Los requerimientos de política para el desarrollo industrial-tecnología están integrados por dos factores: la naturaleza de las fallas de mercado para cada determinante, y la capacidad del gobierno para idear soluciones que sean mejores que las de mercado. No todas las fallas de mercado requieren intervenciones. La necesidad de intervenir surge cuando estas soluciones no aparecen, o necesitan estímulos para aparecer. El riesgo de la falla de gobierno debe ser enfrentado siempre que las soluciones políticas sean recomendadas para las deficiencias del mercado. Existen, como con el mercado, grados de éxito y de fracaso, y, al igual que el mercado, los gobiernos pueden mejorar con tiempo y esfuerzo. Para algunas tareas, puede no haber alternativa a la provisión por parte del Estado. En otras, es necesario realizar un balance razonable entre los costos y beneficios de la intervención versus las fallas de mercado. Está ampliamente aceptado que la provisión de educación básica y servicios de infraestructura en relación al DIT deben estar en manos del gobierno. En esa dirección, aparece como ineludible la necesidad de fortalecer sus capacidades y mejorar su performance. El problema más serio se plantea cuando se producen formas de intervención más selectivas. Estas políticas requieren enormes habilidades, información y disciplina de parte del gobierno. Ellas son propensas a conductas de tipo 'rent seeking' y grupos de presión. Podrían ser muy costosas si están mal diseñadas o implementadas, pero si son correctamente implementadas, determinarán la naturaleza y éxito del desarrollo industrial.

El Esquema 1 fue desarrollado por Lall para analizar los determinantes de DIT, las fallas de mercado existentes y las posibles políticas correctivas. La naturaleza del largo proceso de desarrollo de capacidades se enfrenta con un importante conjunto de 'fallas de mercado' que sugieren formas muy variadas de intervención. La experiencia demuestra que las diferencias de desempeño entre los países están asociadas al diseño institucional de políticas y nos indica 'los fracasos de las políticas' como uno de los peligros de no aplicar adecuadamente las correcciones económicamente necesarias.

Esquema 1. DETERMINANTES DEL DESARROLLO INDUSTRIAL-TECNOLOGICO (DIT), FALLAS DE MERCADO Y SOLUCIONES DE POLITICA.

Determinantes	Fallas de mercado	Políticas correctivas
<p>Incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas macroeconómicas - Competencia externa - Competencia doméstica 	<p>Su resolución está fuera de las políticas de DIT.</p> <p>La exposición completa a la competencia conduce a una inversión insuficiente en DIT debido a externalidades, aprendizaje impredecible, falta de comprensión del proceso de DIT, complementariedades de inversión, brechas de información, aversión al riesgo.</p> <p>Poder de mercado, economías de escala y variedad, complementariedades, necesidad de gran tamaño (para ingresar a los mercados mundiales y lograr entrenamiento e IyD avanzados).</p>	<p>Protección a la "industria naciente" (muy selectiva, monitoreada, limitada en duración, con salvaguardas, integrada con el desarrollo institucional y de habilidades).</p> <p>Liberalización en etapas, tomando en cuenta los costos de reaprendizaje.</p> <p>Asegurar la competencia, regular a los monopolios, pero crear complementariamente, grandes firmas en donde sean necesarias para explotar economías de escala y marketing.</p>
<p>Habilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajador y supervisor - Técnicas - Ingeniería de producción - Diseño y desarrollo - Científicas e investigación básica - Administrativas, organizacionales y de marketing 	<p>Las inversiones en educación formal padecen de indivisibilidad, mercados ausentes (escasez de oferta de docentes e instalaciones), riesgo, previsión imperfecta, falta de información. El control de calidad y el contenido curricular tienen brechas de información.</p> <p>Las inversiones de las empresas en entrenamiento poseen externalidades (inapropiabilidad), desconocimiento de los beneficios del entrenamiento, aversión al riesgo, fallas del mercado de capitales.</p>	<p>Apoyo gubernamental a la educación escolar y de nivel superior y al entrenamiento especial. Evaluación de calidad y contenidos educativos.</p> <p>Selectividad en la creación de habilidades de nivel superior, insertadas en la estrategia industrial.</p> <p>Información, incentivos y subsidios para el entrenamiento en la firma. Apoyo al entrenamiento en el exterior, contratación de entrenadores del exterior.</p>
<p>Información y apoyo técnico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de la necesidad de esfuerzos para DIT - Conocimiento del tipo de esfuerzo para promover DIT - Acceso a información de otras firmas, instituciones, universidades, etc. - Estándares, metrología, instalaciones de testeo - Servicios de extensión técnica - Implementación de contratos tecnológicos - Servicios de información sobre fuentes técnicas, tendencias - Apoyo a la investigación básica - Acceso a información tecnológica mundial 	<p>Brechas de información y mercados de información fragmentados (sobre fuentes de tecnología); demoras por "aprendiendo a aprender"; indivisibilidad de las instalaciones de infraestructura; características de bien público de alguna información (externalidades e inapropiabilidad); brechas de habilidades; aversión al riesgo; ausencia de intermediación tecnológica.</p> <p>Insuficiente desarrollo de interrelaciones entre firmas, provocando una escasa difusión de la tecnología. Inadecuados esfuerzos cooperativos de las empresas para obtener estándares y calidad.</p> <p>Ausencia de lazos con las actividades de investigación en el exterior.</p>	<p>Información y persuasión sobre la necesidad de actividad técnica. Fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual.</p> <p>Provisión de servicios de infraestructura, establecimiento de instituciones de IyD para industrias seleccionadas (asegurando las interrelaciones con las empresas).</p> <p>Servicios de extensión técnica para pequeñas empresas. Servicios de informaciones sobre fuentes de tecnología.</p> <p>Apoyo a actividades de IyD cooperativas en las industrias. Apoyo a actividades de IyD estratégicas. Estimulo a la subcontratación y al compe local.</p> <p>Articulación con la IyD extranjera.</p>
<p>Financiamiento para DIT:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de financiamiento en tasas apropiadas y en cantidad suficiente para IyD o comercialización de innovaciones - Financiamiento para innovadores con participación igualitaria - Financiamiento especial para PYMEs 	<p>Fallas del mercado de capitales debido a información ausente o asimétrica, selección contraria, riesgo moral, costos de evaluación o ejecución en créditos para DIT; aversión al riesgo o políticas muy conservadoras de los intermediarios financieros. Falta de habilidades relevantes en la intermediación financiera.</p>	<p>Creación de capacidades de financiamiento tecnológico en bancos, con entrenamiento, subsidios (sólo para comenzar); provisión de financiamiento especial para esfuerzos de DIT que enlacen con instituciones de IyD; instrumentos financieros para PYMEs; capital de riesgo y otros esquemas para proveer instrumentos especiales para compartir riesgos.</p> <p>Focalización de sectores con potencial tecnológico excepcional.</p>
<p>Políticas tecnológicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Importación de tecnología, IED, promoción de IyD local, otras intervenciones para fortalecer el DIT 	<p>Inversión insuficiente en IyD local (debido a los factores precitados).</p> <p>Transferencia de tecnología padece de las imperfecciones del mercado internacional de tecnología, proveedores monopolistas u oligopolistas, información asimétrica.</p> <p>Absorción de tecnología importada limitada por las capacidades locales, junto con otras fallas precitadas que impiden el DIT.</p>	<p>Incentivos fiscales y de otro tipo para IyD; compra de productos con innovaciones locales; servicio de información sobre fuentes de tecnología, control selectivo de la IDE y negociación para asegurar el desarrollo local del "know-why". Apoyo selectivo a proyectos de IyD con grandes beneficios y externalidades positivas potenciales.</p>

Fuente: traducción libre de Lall, S., "Understanding Technology Development", Development and Change, SAGE, Vol.24, 1993.

Toda nueva propuesta industrial requiere necesariamente, una adecuada evaluación de los aspectos positivos de aprendizaje que se generaron en el pasado como asimismo de los problemas asociados a los errores cometidos en dichas trayectorias. Uno de los primeros grandes desafíos es el de generar condiciones para aprovechar las experiencias positivas que involucran considerables acervos tecnológicos, económicos y de calificación de los recursos humanos. Pero, simultáneamente se plantea la necesidad insoslayable de superar sus limitaciones e insuficiencias, de forma de acceder a senderos conducentes a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas.

La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma la 'noción sistémica' de competitividad reemplaza a los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.). El logro de una competitividad genuina y sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos en el objetivo de adquirir ventajas comparativas y consolidar un 'proceso endógeno continuo' que comprenda al conjunto, definiendo simultáneamente las responsabilidades del empresario al interior de su planta industrial y todas las condiciones que conforman su entorno que incluye tanto a otros agentes privados como al sector público.

Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a las potenciales importaciones. La experiencia latinoamericana ha demostrado que varias producciones han podido expandirse en algunas de estas situaciones, pero las bases que las sustentaban resultaban

claramente endeble. Estas formas de competitividad han sido calificadas^{5/} como `espurias' en la medida que no avanzaban en la adquisición de ventajas comparativas y estaban sustentadas en uno o varios de los siguientes factores: bajos salarios; procesamiento de recursos naturales sin preservar el medio ambiente; tipos de cambio elevados; recesión en el mercado local; sobreprotección respecto a las importaciones a sectores con ineficiencias; elevados subsidios a las exportaciones, etc.. Estas formas viciosas de competencia derivaban en frágiles éxitos individuales de las firmas pero incompatibles con beneficios de carácter social. Estos avances no eran sostenibles en el largo plazo y entraban en crisis, tanto a nivel del desempeño de la empresa como por los elevados costos sociales involucrados.

El sendero del desarrollo industrial y la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos dependerán de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar e implementar las acciones que mejor se adecuen -en tiempo, intensidad y cobertura- a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos. El diseño, formulación y despliegue de políticas gubernamentales activas, explícitas y transparentes así como su necesaria inscripción en una concepción estratégica de largo plazo, demanda armonía y coordinación entre los organismos públicos, a la vez que requiere su articulación con las políticas de corto plazo. Por otra parte, surge como condición ineludible, la redefinición de la `ingeniería institucional' necesaria. La debilidad e incluso, fragilidad técnica de las estructuras estatales obliga a focalizar los esfuerzos en acciones en las que la neutralidad y la transparencia faciliten la necesaria evaluación ex-post de sus resultados. En tal sentido, las posibilidades de desarrollar políticas selectivas se ven acotadas y condicionadas por la fragilidad del sector público.

La consistencia del marco macroeconómico es la condición para la implementación de la política industrial, que a su vez requiere tener en claro algunos criterios básicos. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: **explícitas, activas, y de la mayor generalidad y neutralidad posibles**. Asimismo se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan mayores **efectos propulsores y difusores de externalidades positivas** sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes^{6/}.

^{5/} Ver Fajnzylber, F., "Industrialización en América Latina: de la `caja negra' al `casillero vacío", Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago de Chile, 1989.

^{6/} Ver Ffrench Davis, R., Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista; Teubal, M., Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológica. La aplicabilidad del concepto de las distorsiones del mercado, ambos en "Elementos para el diseño de política industriales y tecnológicas en América Latina", Cuadernos de la CEPAL N° 63, 1990.

El planteamiento de una política explícita está asociado, necesariamente, a una evaluación social ex-ante y ex-post, a la cuantificación de las transferencias en el marco presupuestario que pudieran estar involucradas (especificando quién las recibe y quién las financia), a tener una total transparencia, a estar nítidamente explicitados y cuantificados los objetivos, así como, tener una secuencia temporal claramente especificada y con promociones preferentemente decrecientes en el tiempo. Esto significa contar con un sistema de premios, pero también, con la existencia de un sistema de castigos, en la medida que no se alcancen los objetivos comprometidos.

La consideración de estos aspectos es de vital importancia para el logro de los objetivos perseguidos. Son innumerables las experiencias nacionales de apoyo al proceso de maduración de las denominadas industrias infantiles, pero los resultados alcanzados han sido poco exitosos. Sin duda, los problemas que plantea la selección de los sectores y de las técnicas adecuadas no son menores. Sin embargo, la evaluación de dichas experiencias ha demostrado que uno de los aspectos cruciales está asociado al hecho que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente por el transcurso del tiempo. Son justamente el resultado positivo de los esfuerzos deliberados y explícitos orientados a la generación de acervos tecnológicos y capacitación de los recursos humanos. Esto significa desarrollar una estrategia tecnológica y productiva asociada a inversiones orientadas a la generación/adopción de cambios técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

En un reciente documento de la CEPAL^{7/} se analizan los factores exógenos del escenario internacional y se centra en la exploración de políticas para mejorar la inserción de América Latina en la economía mundial. El análisis se centra en tres conjuntos de políticas interrelacionadas: 1) la política macroeconómica, en especial en los flujos financieros; 2) la política comercial y 3) la política micro y mesoeconómica. En el marco de un enfoque sistémico se intenta agrupar de forma coherente los distintos planteamientos, señalando las dificultades de generalizar los mismo en un contexto regional de enorme diversidad de situaciones.

Las políticas meso y microeconómicas de desarrollo productivo seguidas por la CEPAL, parten de la necesidad de contar con política macroeconómicas, institucionales y comerciales adecuadas y de indagar sobre las causas y las recomendaciones de políticas que permiten superar la actual brecha de productividad

^{7/} CEPAL, "América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción de la economía mundial", CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1994.

con los países desarrollados, que caracteriza a América Latina. En el Esquema 2 se puede ver el planteamiento actual de la CEPAL, señalando las implicaciones de política, los obstáculos para superar la brecha de productividad y la justificación teórica y empírica de una política activa de desarrollo productivo.

La elaboración de propuestas de política industrial resultan de imposible generalización para todos los países de la región. Cada sociedad tendrá su respuesta nacional, en función de múltiples elementos entre los que se destacan: su historia, su anterior grado de industrialización y sus valores culturales. Por lo tanto, el aspecto a resaltar es la importancia que cada país articule sus instituciones y esfuerzos tendiendo a avanzar en la creación de ventajas comparativas dinámicas. Hoy en día, no resulta claro que los proyectos nacionales tengan la intensidad y la dirección necesarias para recorrer este camino. Quizás, en el caso de Brasil es donde las evidencias aparecen con la mayor fortaleza. En ese sentido, el ejemplo del "Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira"⁸/ aparece como la propuesta más articulada y sistémica de impulsar con decisión un nuevo sendero de industrialización.

⁸/ El "Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira" es el resultado de una extensa y compleja investigación que intenta evaluar los determinantes y las condiciones competitivas actuales y esperadas en la industria brasileña y formular, al mismo tiempo, estrategias de desarrollo competitivo. Para su realización se formó un Consorcio coordinado por el Instituto de Economía da Universidade Estadual de Campinas, el Instituto de Economía Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, la Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior y la Fundação Dom Cabral. La coordinación de los estudios internacionales estuvo a cargo del Science Policy Research Unit (SPRU), University of Sussex. Durante el período de ejecución del proyecto (agosto 92-diciembre 93) se produjeron noventa y tres notas técnicas, totalizando cerca de diez mil páginas sobre estudios sectoriales, bloques temáticos e indicadores de competitividad.

FUNDAMENTOS DE UNA POLITICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO. LA VISION ACTUAL DE LA CEPAL (1)

EL PROBLEMA: LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD

- * brecha del orden de 2,5 a 1 entre América Latina y los países desarrollados (PD) en la productividad total física (PTF)
- * se amplió marcadamente durante la posguerra
- * se dan tanto a nivel global como sectorial
- * enormes diferencias de productividad dentro de un mismo sector

IMPLICACIONES DE POLITICA

- * la brecha permitirá iniciar un proceso de rápido crecimiento si se logran aprovechar las tecnologías disponibles internacionalmente.
- * no se trata tanto de establecer nuevos sectores que no figuran en el cuadro de insumo-producto, como de mejorar la PTF en los sectores existentes
- * la heterogeneidad entre empresas de un sector sugiere la rápida adopción, adaptación y difusión de tecnologías disponibles internacionalmente, antes que altas metas de inversión en I+D.
- * la ventaja comparativa es difícil de predefinir dado que la mayoría de los sectores poseen baja productividad. Pero puede ser adquirida por un sector, si es capaz de superar la brecha de productividad con los PD más rápidamente que el resto.
- * la caída de productividad en los ochenta demuestra la importancia del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos dentro de márgenes tolerables.

OBSTACULOS PARA SUPERAR LA BRECHA

- * fallas de política económica
 - inestabilidad macro
 - distorsión de precios claves
 - peso e injerencia preponderante del sector público
- * fallas a nivel de las empresas
 - falta de empresariado innovador
 - subinversión en identificación y difusión de las tecnologías "duras" y "blandas" más idóneas disponibles internacionalmente debido a su naturaleza de "bien colectivo"
- * fallas de los mercados claves, externalidades, bienes públicos y problemas de organización industrial.
 - ausencia de políticas que mejoren el funcionamiento de los mercados de factores ("horizontales")

ALCANCE DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

- * para promover la competitividad y cerrar la brecha productiva con los PD se requiere: I) **precondiciones macroeconómicas**: política macroeconómica y apertura adecuada; II) **política de desarrollo productiva activa**: políticas "horizontales" o mesoeconómicas, que apoyen la competitividad sistémica (de innovación y difusión de tecnología, de capacitación, de desarrollo de infraestructura) y políticas microeconómicas que apoyen directamente las operaciones de las empresa (políticas de reconversión productiva)

JUSTIFICACION TEORICA DE UNA POLITICA ACTIVA

- * **Mercados incompletos:**
Asimetría de información, externalidades e inapropiabilidad, problemas de escala, etc. Se verifica por distintas condiciones en los mercados de: tecnología, capital humano, de capital (en particular, de largo plazo) y de divisas.
- * **Problemas de regulación y de organización industrial:**
Las condiciones precitadas se manifiestan con particularidades específicas para cada agente económico de la industrialización (PYMES, grupos económicos y empresas transnacionales)
- * **Rendimientos crecientes y complementariedades estratégicas:**
La existencia de rendimientos crecientes a escala en el plano de cada firma genera economías externas pecuniarias a nivel agregado y, por ende, complementariedades estratégicas que justifiquen acciones de coordinación de los agentes privados con la autoridad económica

JUSTIFICACION EMPIRICA DE UNA POLITICA ACTIVA

- * en la mayoría de los países de desarrollo tardío en Estado ha desempeñado un papel activo para completar o perfeccionar los mercados, proveer sustitutos de éstos y generar un entorno estimulante a la inversión y la innovación
- * los esfuerzos del sector público deben extenderse en la medida en que sus capacidades reales lo permitan. La experiencia sugiere que su participación será eficaz cuando sea: I) "facilitadora del funcionamiento del mercado" y no pretenda suplantarlos; II) selectiva y transparente tanto por sus limitaciones como por las actividades privadas de "rent seeking"
- * la experiencia sugiere que existe una amplia variedad de alternativas en materia de intervención: desarrollo liderado por conglomerados (Corea) o por PYMES (Taiwán); crecimiento liderado por empresas nacionales (Corea, Taiwán y Japón) o por empresas públicas y transnacionales (Singapur), desarrollo impulsado por la explotación de recursos naturales con posteriores eslabonamientos (Dinamarca, Suecia, Finlandia -en el pasado-; Tailandia, Malasia, Indonesia -en la actualidad-) o desarrollo manufacturero inicial (Japón, Corea, Taiwán); apertura inicial basada en promoción de exportaciones con liberalización de importaciones limitada (la mayoría de los NICs del sudeste asiático) o comercio libre casi desde un comienzo (Hong Kong y Singapur)
- * si bien una parte significativa de la estrategia de sustitución de importaciones en América Latina careció de racionalidad económica permitió avances importantes en el desarrollo industrial, incluso en sectores tecnológicamente sofisticados (industria automotriz en Brasil y México)
- * la experiencia sugiere que se puede adquirir ventajas competitivas por medio de políticas industriales si: I) los incentivos son transitorios; II) las escalas de producción son suficientemente grandes (por un amplio mercado interno, exportaciones contempladas desde un principio o por la producción de bienes intermedios basados en recursos naturales fácilmente exportables ante casos de insuficiente demanda interna); III) que se evite tanto el uso de tecnologías muy anticuadas como de tecnologías experimentales

NOTA: (1) En el presente marco no se han incluido el conjunto de otros aspectos (macroeconómicos, comerciales, de financiamiento, etc.) que articulan sistemáticamente la propuesta global contenida en el documento.

Fuente: Elaboración sobre la base de CEPAL, "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Sgo de Chile, 1994.