

Distr.
Limitada
LC/L.548
9 de febrero de 1990
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

**La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina
y el Caribe en los años noventa**



NACIONES UNIDAS

INDICE

Página

PRESENTACION	vii
I. INTRODUCCION Y SINTESIS	1
II. EL PUNTO DE PARTIDA: EVOLUCION RECIENTE Y SITUACION ACTUAL DE LAS ECONOMIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE . . .	11
a) La pérdida de dinamismo	14
b) El carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos	17
c) El carácter regresivo del ajuste y el deterioro social	26
d) El debilitamiento del sector público	28
e) El fuerte descenso de la inversión	28
Notas	31
III. PRINCIPALES CONDICIONES PARA UNA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD SOCIAL	33
A. EL ENTORNO INTERNACIONAL	33
1. El marco externo y la evolución económica de América Latina y el Caribe	33
2. Aspectos estructurales en el comercio internacional y la posición latinoamericana y caribeña	35
3. Los productos básicos en las exportaciones de América Latina y el Caribe	36
4. El proteccionismo como impuesto a la transformación productiva	37
5. Los principales desafíos en las finanzas internacionales y el problema de la deuda externa	38
6. Inversión extranjera directa y acceso a la tecnología	39
B. LOS EQUILIBRIOS MACROECONOMICOS	40
1. Aprovechamiento del margen de expansión del producto	42
2. Exportaciones e inversión como dos factores claves	43
C. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO	44
1. La contribución externa al financiamiento del desarrollo	44
2. El ahorro público	46
3. El ahorro privado	48

D. EL APOYO DE LOS AGENTES SOCIALES A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD	50
1. El marco sociopolítico	50
2. Los agentes sociales	51
3. Las demandas de los grupos sociales y el apoyo a la transformación	54
Notas	55
IV. FUNDAMENTOS DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD SOCIAL Y DILEMAS QUE PLANTEA	57
A. FUNDAMENTOS DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD	57
1. El imperativo de la transformación productiva con equidad	57
2. El carácter integral de la transformación productiva	68
3. Competitividad, progreso técnico y crecimiento	72
4. Transformación productiva, crecimiento y equidad	75
B. ALGUNOS DILEMAS DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA	78
1. Vinculación entre los mercados interno y externo	79
2. Articulación del sistema productivo	86
3. Interacción de agentes públicos y privados	92
Notas	95
V. LINEAMIENTOS DE ALGUNAS POLITICAS BASICAS	97
A. ESPECIFICIDADES NACIONALES	97
B. APOYO A LA COMPETITIVIDAD AUTENTICA	105
1. Política comercial y cambiaria	105
2. Política tecnológica	109
3. La formación de recursos humanos	119
4. Creación de empresas	125
C. REFORZAMIENTO DE LA ARTICULACION PRODUCTIVA	127
1. Lineamientos de política industrial	127
2. Agricultura y articulación productiva	133
3. Recursos naturales y articulación productiva	137
4. Servicios básicos de apoyo y articulación productiva	141
5. El sistema financiero y la transformación productiva	148

	<i>Página</i>
D. INTERACCION ENTRE LOS AGENTES PUBLICOS Y PRIVADOS	153
1. Principios generales	153
2. Distintos ámbitos de la interacción	157
3. Organización para la producción	159
Notas	163
VI. LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y LA INTEGRACION ECONOMICA	165
A. EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE LA INTEGRACION EN EL CONTEXTO DE LOS AÑOS NOVENTA	165
B. ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA	168
1. La inserción internacional y la liberalización del comercio intrarregional	168
2. Apoyo a la competitividad internacional y la articulación productiva	174
3. El fortalecimiento de la base institucional de la integración	180
Notas	182

PRESENTACION

En este documento, la Secretaría de la CEPAL ha hecho un esfuerzo por presentar una versión decantada de las principales enseñanzas que ha dejado la crisis económica de los ochenta. Se apoya en ellas para elevar a la consideración de los gobiernos de sus Estados miembros una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe en el decenio de los noventa y también en adelante. La propuesta gira en torno a la que se considera tarea primordial y común a todos los países: *la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social*. Mediante esta transformación, se pretende crear nuevas fuentes de dinamismo que permitan cumplir algunos de los objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población.

Cabe advertir, sin embargo, que la propuesta no pretende ofrecer una receta única de aplicación generalizada, sino que constituye un conjunto de orientaciones, adaptables, por cierto, a las situaciones particulares de los países.

La exposición se ha organizado en seis capítulos. El primero presenta una introducción y síntesis de las principales ideas del documento. El segundo analiza el entorno inicial, comprobando que ha habido pérdida de dinamismo, desequilibrios macroeconómicos, un ajuste de carácter regresivo, un debilitamiento del sector público y un descenso de la inversión. A continuación, el tercer capítulo analiza algunos de los factores que condicionan la transformación productiva: el entorno internacional, los equilibrios macroeconómicos, el financiamiento del desarrollo y el apoyo de los agentes sociales. En el cuarto capítulo se exponen los fundamentos de la transformación productiva con equidad, así como algunos de los dilemas que el proceso enfrenta.

Sobre la base de lo expuesto en los capítulos anteriores, el quinto capítulo propone los lineamientos de algunas políticas básicas que contribuirían a hacer posible la transformación productiva. Tras analizar el tema de las especificidades nacionales, aborda las políticas de apoyo a la competitividad auténtica, de reforzamiento de la articulación productiva y de interacción entre los agentes públicos y privados. Finalmente, se trata en el capítulo sexto la contribución de la integración económica al proceso de transformación productiva, proponiendo algunas líneas de política en los ámbitos de la inserción internacional, la articulación productiva y el fortalecimiento de la base institucional de la integración.

Este trabajo se nutre de las variadas y riquísimas enseñanzas asimiladas durante los años ochenta, tanto dentro como fuera de la región, y del análisis de experiencias concretas, algunas de las cuales se recogen en los recuadros, con miras a ilustrar las orientaciones propuestas. Como todo ensayo de esta envergadura, el documento forma parte de un proceso más amplio y profundo. En ese sentido, no sólo contiene una propuesta orientadora, sino que además traza las grandes líneas prioritarias del futuro programa de trabajo de la Secretaría. En definitiva, lo que se pretende con este texto y las actividades venideras que de él se deriven es contribuir al debate actual y futuro en la región sobre como acceder al desarrollo sostenido en el umbral de siglo XXI.

I. INTRODUCCION Y SINTESIS

a) *El punto de partida*

La experiencia latinoamericana y caribeña de los ochenta ya ha sido ampliamente explorada en numerosos documentos de la Secretaría de la CEPAL, donde se destaca el retroceso experimentado por la vasta mayoría de los países en el ámbito económico y social. Este puede apreciarse mejor en la perspectiva de los logros que se materializaron en decenios anteriores, y también, en los años ochenta, en relación a otras regiones del mundo, en particular los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y varios países del sudeste asiático.

En esos documentos, se acuñó el término de "década perdida" para ilustrar la magnitud del retroceso en materia de desarrollo. Si se aplica tan solo el indicador global de la evolución del producto interno bruto por habitante, dicho término incluso se queda corto: el producto real por habitante a finales de 1989 no se retrotrajo a lo ya registrado hace diez años, sino al nivel de trece años atrás e incluso más en algunas economías. En consecuencia, los países de la región inician el decenio de 1990 con el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, con el pasivo que significa su deuda externa, y la presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas.

Además, se arrastra una serie de insuficiencias importantes, entre las cuales se destacan los desequilibrios macroeconómicos no resueltos, la creciente obsolescencia de la planta de capital e infraestructura física (asociada a niveles de inversión deprimidos), una distancia cada vez mayor entre los intensos cambios tecnológicos que se están dando en el mundo y su aplicación en la región, el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos, la frustración de un número ascendente de personas que busca incorporarse al mercado de trabajo, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de éstos y del medio ambiente.

El decenio de 1980 no sólo fue testigo de retrocesos, sin embargo. También hubo avances; parciales y a veces precarios en el dominio económico, y considerables en el político. En ese sentido, los ochenta también fueron una década de "aprendizaje doloroso". En el ámbito político-institucional, numerosos países avanzaron hacia sociedades plurales y participativas, y se asistió al final de la década a una progresiva desideologización en el debate político y económico. Reflejo de ello son los esquemas de concertación política y social que han aflorado. En el dominio de las relaciones intrarregionales, en gran parte quedaron atrás las rivalidades entre países vecinos, y en algunos casos, se sustituyeron por esquemas creativos de cooperación. En materia económica, se confirmó plenamente la necesidad impostergable de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región; se tomó conciencia, asimismo, de la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, y de complementarlos con políticas sectoriales en apoyo a la transformación. Se redoblaron los esfuerzos por aprovechar mejor las potencialidades de la integración regional, y se logró superar, en un grado importante, falsos dilemas referentes a la relación industria-agricultura, mercado interno-mercado externo, Estado-agentes privados y planificación-mercado.

También forman parte del aprendizaje doloroso las transformaciones económicas nada despreciables que se produjeron, aun en el contexto del precario desempeño de las economías en los ochenta. Se puso en evidencia la heterogeneidad de comportamientos en la actividad industrial, y se confirmó la relativa vitalidad del sector agrícola; asimismo, en muchos países, las grandes concentraciones urbanas sufrieron un impacto mayor que las ciudades medianas y el área rural. Se elevó el coeficiente de exportaciones en una amplia gama de rubros; surgió un mayor número de empresarios dinámicos, y la cobertura de algunos servicios sociales, tales como la educación, se mantuvo a pesar de las restricciones presupuestarias. También la demanda de ciertos bienes y servicios continuó expandiéndose: el consumo de electricidad residencial y la disponibilidad de televisores por habitante mantuvieron su tendencia ascendente, que es contraria a la evolución regresiva de los indicadores económicos agregados.

En la década de los ochenta hubo, entonces, una coexistencia de tendencias encontradas. En el ámbito institucional, se fortaleció la interacción política, y al mismo tiempo se debilitaron las instituciones públicas. El ajuste tuvo un elevadísimo costo social, sobre todo para los estratos medios y los grupos populares. Con todo, los más afectados frecuentemente crearon mecanismos de defensa propia. Las economías se caracterizaron por una pérdida global de dinamismo y un marcado deterioro de las condiciones de equidad, a la par que se iniciaba un proceso de adaptación a los cambios de circunstancias. Durante éste, numerosas empresas mejoraron su competitividad internacional, y surgieron múltiples ejemplos de creatividad y originalidad.

En síntesis, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta década de desarrollo perdido y de aprendizaje doloroso posiblemente equivalió a coyunturas históricas que ha tocado vivir en todas las experiencias exitosas de industrialización tardía. Acaso se trata de la base a partir de la cual la región podrá recuperar una senda de crecimiento, con modalidades distintas en cuanto a instituciones y políticas; acompañada, esta vez, con un esfuerzo sostenido para superar los rezagos en los ámbitos de equidad y competitividad internacional, y en un contexto ambientalmente sustentable. Contribuir a esa tarea es, precisamente, el propósito de este documento.

b) *Los desafíos de los noventa*

Así, al iniciarse la década que antecede al nuevo milenio, América Latina y el Caribe enfrentan una encrucijada. Se trata, nada menos, de reencontrar el camino para acceder al desarrollo; un camino que parece haberse perdido en el turbulento decenio que recién concluyó. La superación de la crisis lleva implícita una acumulación extraordinaria de exigencias. Tan solo a título ilustrativo: de un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible.

Economías, sociedades y estados debilitados difícilmente podrían seguir un curso exitoso frente a este cúmulo de exigencias, sin sopesar en forma muy cuidadosa, y sin apoyar consensualmente, determinadas posibilidades, prelación y sacrificios. Es más, la tarea que se tiene por delante es de tal envergadura y complejidad que no sería posible abordarla desde una sola perspectiva totalizadora, especialmente cuando se toma en cuenta la enorme diversidad de situaciones que se dan en la región. Existen, por lo demás, apremios coyunturales que hasta el presente han obligado a las autoridades a centrar su atención en el ámbito de la política económica de corto plazo, postergando proyectos y planteamientos de más largo aliento, aunque éstos sean indispensables para corregir los desequilibrios

existentes; así ocurre, por ejemplo, con la balanza de pagos. En ese sentido, y valiéndose del horizonte temporal de largo plazo que ofrece el inicio del decenio de los noventa, en este documento se acentúa lo que se considera la tarea primordial y común a todos los países: *la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social.*

c) *Algunas condiciones para la transformación productiva*

La orientación y los resultados de los esfuerzos internos por superar la crisis dependerán de manera no despreciable del entorno externo, que influirá siempre y en forma decisiva en el desempeño de las economías de la región. Entre los distintos elementos que condicionarán tal desempeño se destacan el grado de apertura que tenga el comercio internacional; la manera en que se maneje el exceso de endeudamiento, que limita tanto la capacidad de importación como la capacidad de inversión de numerosas economías de la región, y la posibilidad que haya de acceder a tecnologías y conocimientos en condiciones que faciliten una transformación productiva asentada en la competitividad internacional.

Las condicionantes de origen externo se entremezclan con otras de origen interno y frecuentemente las refuerzan. Entre las últimas se destaca la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos que fueron el signo dominante de la década de los ochenta. También se plantea, en segundo lugar, una enorme interrogante sobre cómo habrá de abordarse el financiamiento del desarrollo, dada la masiva transferencia de recursos financieros al exterior registrada durante los últimos años. En tercer lugar, las orientaciones que ofrece el documento toman en cuenta que el mantenimiento de la cohesión social establece límites claros al contenido de las políticas y estrategias económicas.

d) *El esfuerzo interno y la cooperación internacional*

Impulsar la transformación productiva y abrir el paso a una mayor equidad social son tareas que precisan de esfuerzos decididos, persistentes e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles. Estos sólo rendirán fruto, como ya se indicó, en un entorno externo de condiciones mínimamente favorables en materias tan vitales como el financiamiento en general (y, más específicamente, respecto de una solución al problema de la deuda externa), el intercambio comercial y la transferencia de tecnologías y conocimientos. Con ello se plantea con mayor fuerza y en forma más prioritaria el tema de la necesidad de la cooperación económica internacional.

En ese sentido, cabe esperar que la región enfrente el diálogo y las negociaciones internacionales desde una posición quizás más favorable que en el pasado. Ello se debe a que si los países de América Latina y el Caribe adoptan estrategias propias que les permitan avanzar en la senda de la transformación productiva, ganarían mayor legitimidad, credibilidad y eficacia para exigir que los países industrializados asuman su propia responsabilidad en el ordenamiento de una economía mundial vigorosa y capaz de dar impulso dinámico a todos los países. Asimismo, la reactivación de las economías de la región, junto con un mayor nivel de concertación intrarregional, fortalecería el poder de negociación de los países latinoamericanos y caribeños frente a terceros.

De otra parte, los propios países industrializados parecen redescubrir al menos algunas de las ventajas de los arreglos de tipo multilateral. A raíz de temas como los de medio ambiente o de recursos del mar, se ha puesto de manifiesto que los entendimientos bilaterales, muy favorecidos por las principales economías desarrolladas en los últimos tiempos, resultan insuficientes para abordar eficazmente determinados problemas. Es de esperar, entonces, que aquellas economías también acepten, en un sentido más específico, que la posibilidad de mantener una expansión ordenada y sostenida de la

economía mundial en su conjunto depende de manera vital de encontrar formas que signifiquen beneficios tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

e) *Los planteamientos centrales del documento*

Al hacer las consideraciones que siguen, se parte de una convicción: no obstante los graves obstáculos que los países de la región enfrentan, existen **efectivamente vías para superarlos**. Esta aproximación atempera, en cierto modo, el desaliento que en general suscita el panorama de América Latina y el Caribe al iniciarse la nueva década. Se apoya en los avances registrados en otras latitudes, donde también se han planteado dificultades estructurales y coyunturales, algunas de las cuales guardan similitud con las que hoy afectan al desarrollo de la mayoría de los países de la región. Se basa, también, en el aprendizaje doloroso del decenio anterior, y en el importante caudal de activos acumulados por la región en el accidentado desarrollo de las últimas décadas.

La complejidad y la envergadura de la tarea propuesta implican un **período más o menos prolongado de aprendizaje y de adaptación**. Para numerosos países, parte del trayecto ya está hecho, por lo que correspondería esperar logros concretos en los primeros años del decenio de los noventa. Con todo, queda mucho por recorrer. Esta afirmación también tiene consecuencias en el ámbito de la cooperación internacional: los países necesitan cierto margen de holgura externa para que el esfuerzo surta debidamente sus efectos, y necesitan tiempo para que estos últimos se hagan sentir.

Se exponen a continuación los criterios en que se sustenta la propuesta, las orientaciones para el diseño de las políticas requeridas para su instrumentación y la base institucional de apoyo que precisan.

i) *Principales criterios*

La transformación productiva con equidad ha de lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional. Dicha competitividad debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales. Al respecto debe reconocerse la dimensión de aprendizaje y difusión de los conocimientos disponibles a nivel internacional, prerrogativa insuficientemente utilizada por la región en el pasado. Se procura avanzar desde la "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta dinámica" de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva.

Se enfatiza el carácter sistémico de la competitividad. En el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, impulsar la transformación productiva requiere esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales.

La industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero también porque en las nuevas circunstancias debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. La superación del encapsulamiento sectorial es una de las claves de la transformación productiva y de la nueva fase de la industrialización.

Las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico, y, en consecuencia, la dimensión ambiental y geográfico-espacial debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo. En ese sentido, se trata, por una parte, de revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales; y, por otra, de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y conservación.

El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad. Esto no obsta para que se reconozca la dificultad de alcanzar simultáneamente objetivos tan distintos, por cuanto surgen oposiciones que tocan a la ponderación valorativa de éstos, y asimismo, a la capacidad del sistema para asumir y asimilar los cambios. En este aspecto, la urgencia de corregir deficiencias en distintos ámbitos es diferente de un país a otro; para algunos, fortalecer la deteriorada cohesión social es casi un requisito de sobrevivencia; en otros, la prioridad se localiza en impulsar la competitividad, sin retrocesos importantes en materia de equidad.

ii) *Orientaciones para el diseño de políticas*

La transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de "precios correctos". Exigirá combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas de corto y de largo plazo. Además, precisará de cambios institucionales con orientaciones estratégicas también de largo plazo, en las que pueda asentarse una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados, como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social. De hecho, dicha interacción se ve como parte de un nuevo relacionamiento global entre Estado y sociedad civil.

El imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas. Por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural mediante la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que será necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público.

La integración latinoamericana y caribeña y la cooperación intrarregional son esenciales, en cuanto contribuyen de manera vital al afianzamiento de la transformación productiva, la democratización y la justicia distributiva. En ese ámbito se proponen acciones concretas basadas en criterios sectoriales, preferentemente subregionales, graduales, con énfasis en la competitividad y la rentabilidad, y que suponen la participación protagónica de empresas, instituciones y asociaciones existentes en la región. Tales acciones están orientadas a lograr que la integración contribuya a la estrategia de desarrollo propuesta, y pueda reforzarla.

iii) *Contexto institucional*

Todo lo anterior parte de un reconocimiento de que la formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. Esto influye sobre el contenido y alcance de las políticas y estrategias económicas, sobre la manera en que éstas se formulan y aplican, y sobre las modalidades de interacción entre los agentes públicos y

privados. En ese sentido las políticas y estrategias deben hacerse cargo de la voluntad expresada por las mayorías nacionales, y pueden estar sujetas a cambio, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria.

En sociedades democráticas, la concertación estratégica adquiere una importancia decisiva. Esa concertación comprende un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la transformación productiva con equidad, y asimismo en torno a las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarla. Se trata de legitimar por esta vía mecanismos y acciones que, por una parte, generen comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhiban las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos. La capacidad gubernamental de concitar acuerdos respecto de los fines de largo plazo y los objetivos instrumentales, así como los medios utilizables, tiene relación directa con el grado de participación pluralista, con la adecuación de las políticas y con la eficacia de su instrumentación.

El estilo de la intervención estatal habrá de renovarse en relación a décadas pretéritas. Durante los años ochenta, las prioridades de los Estados de la región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron posible el servicio de la deuda externa. Conviene ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Ello no significa necesariamente ni acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. También requiere un cambio en sus procedimientos tradicionales en materia de planificación. Esas nuevas técnicas deberán crear una mejor articulación entre los procesos decisorios de corto, mediano y largo plazo; promover la coordinación intersectorial, y asegurar respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social. Es evidente que la concertación estratégica se pone a prueba cotidianamente a través de sus efectos y su grado de aceptación por parte de sus distintos protagonistas.

f) *Principales elementos propositivos**

Junto a los planteamientos centrales antes enunciados, el documento hace un conjunto de propuestas. Estas tienen por objeto mejorar la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir una interacción creativa entre los agentes públicos y privados; y todo ello se orienta hacia el cumplimiento del criterio estratégico de generar una competitividad auténtica, que sintetiza esos objetivos específicos y establece una guía para la transformación productiva. Las propuestas se basan en la incorporación de experiencias positivas ya en marcha en distintos países de la región. Cabría, entonces, examinarlas en el marco más amplio de su capacidad de contribuir a lograr la transformación productiva con equidad.

El *ámbito macroeconómico* y las políticas que lo conforman son de vital importancia, tanto para corregir los desequilibrios que caracterizaron el decenio de los ochenta como para alcanzar los objetivos de la transformación de mediano y largo plazo. Una de las lecciones aprendidas en la década anterior fue que los desequilibrios de las principales variables macroeconómicas sólo pueden llegar a ciertos límites, y que los precios de mercado deben al menos aproximarse a los precios sociales. Otra consiste en que el marcado acento puesto en la estabilización y el ajuste, y en actuar sobre la demanda y la reasignación de recursos, de alguna manera entró en conflicto con las políticas destinadas a estimular la oferta.

* Síntesis de los capítulos V y VI del documento.

No es del caso profundizar sobre el contenido y alcance de la política económica de corto plazo, la cual variará significativamente de una situación a otra. Cabría insistir, sin embargo, en la importancia de un marco que otorgue coherencia a sus distintos componentes, y de un grado aceptable de estabilidad en su aplicación. También cabría subrayar la extraordinaria importancia que ha adquirido la *política fiscal* en el conjunto del instrumental de que disponen los gobiernos para hacer frente a objetivos a veces encontrados, como son la estabilización, el crecimiento y la mayor justicia distributiva. El financiamiento de la transformación productiva requiere, en efecto, reacomodar la política fiscal, a fin de elevar el ahorro público que pueda destinarse a la inversión. Cabe realizar un esfuerzo por mejorar la asignación del gasto, pero parece claro que la mayor parte del ajuste fiscal ha de venir por la vía de reformas tributarias. Un sistema con relativamente pocas, aunque amplias, bases impositivas, y que dé preferencia a tasas uniformes, es preferible a otro complejo, con múltiples tasas nominales. La adopción de bases amplias significa un paso importante en favor del objetivo de mayor equidad; además simplifica la administración tributaria y permite aumentar la recaudación.

En materia de *política comercial y cambiaria*, alcanzar la transformación productiva exige una mayor apertura de la economía, como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación de progreso técnico. No hay una fórmula única para efectuar la apertura. Para que ésta refuerce el proceso de crecimiento, en vez de frustrarlo, es indispensable que lleve no sólo a mayores importaciones, sino también a una expansión rápida y persistente de las exportaciones. Cabría, en consecuencia, graduar la apertura en función de la disponibilidad de divisas. Además, supone armonizar las políticas de protección arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que el nivel de protección efectiva brindada a las actividades exportadoras sea similar al que beneficie a los sectores que sustituyen importaciones. Un requisito esencial para que la apertura contribuya al crecimiento y la transformación productiva es el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable. Durante la etapa crítica en que se lleve a cabo la reconversión y la modernización del aparato industrial, la intervención selectiva del Estado, mediante la concesión de incentivos tributarios, crediticios y comerciales, podría complementar la política arancelaria.

En cuanto a la *política tecnológica*, la condición de "industrialización tardía" presenta oportunidades hasta ahora insuficientemente utilizadas en cuanto a aprendizaje, incorporación y difusión, en la planta productiva, del acervo tecnológico disponible a nivel internacional. Como orientaciones para la década del noventa, se propone completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas; promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas mismas, incentivando una adecuada valorización de la tecnología como variable estratégica y fuente de beneficios, otorgando incentivos gubernamentales a empresas existentes para emprender actividades innovadoras, y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico. Se sugiere asimismo desarrollar, a través de diversos arreglos institucionales, una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sector productivo, por otra, así como fomentar en éste un estrecho contacto entre usuarios y productores de bienes y servicios. Esto último podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, donde ya se haya acumulado una experiencia y competencia básica a nivel local (como podrían ser algunos sectores elaboradores de recursos naturales y las industrias ligadas a éstos). Finalmente, se requerirá la aplicación de criterios de selectividad, ya que sólo de esa manera es dable generar en la región núcleos endógenos de innovación tecnológica.

En lo referente a *la formación de recursos humanos*, se destaca su papel crucial para la transformación productiva. Trátase de la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social. La aceleración del cambio técnico, la heterogeneidad dentro y entre los países de la región, los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos, implican que no puede esperarse que un agente único tome a

su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos. Además, la escasez de recursos disponibles para mejorar los sistemas de capacitación obliga a aprovechar al máximo los diversos aportes que distintas instituciones pueden realizar a la formación de recursos humanos. Lo anterior justifica la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional.

Respecto de la *creación de empresas*, se propone diseñar políticas de estímulo a la formación de empresas y empresarios. Se reconoce la complejidad de la tarea, en la medida en que en el proceso de inversión intervienen factores no siempre incluidos en los enfoques económicos tradicionales, e incluso otros intangibles, como la creatividad humana. Con todo, la concepción actual del problema implica atender especialmente a la creación de grupos con potencialidad empresarial, a la formulación y ejecución de proyectos, al financiamiento de la empresa y a la racionalización de las formas de ocupación productiva en los espacios nacionales. Junto con ello existe un aspecto de especial relevancia en América Latina y el Caribe: la necesidad de revalorizar socialmente la función empresarial.

Los *lineamientos de política industrial* que se ofrecen se inscriben en el conjunto de propuestas tendientes a favorecer, entre otros aspectos, la articulación productiva. En ese conjunto se incluyen la apertura gradual y selectiva, el fomento integral de exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico, y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Las acciones propuestas deberán ser abordadas en un contexto de restricción financiera y de debilitamiento institucional del sector público, lo que plantea tres desafíos: seleccionar en forma coherente las áreas de intervención gubernamental; privilegiar la reconstitución institucional estratégica del sector público, y otorgar alta prioridad a la innovación institucional en la gestión del sistema productivo.

En lo que se refiere a *la agricultura, la articulación intersectorial y la competitividad internacional*, en general conviene superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión económica y los gastos sociales, junto con revalorizar el espacio rural; modificar el actual sesgo en favor de la gran empresa agrícola moderna mediante un enfoque más selectivo, que contemple, donde cabe, el fortalecimiento y modernización de la pequeña agricultura; evitar la concentración de la inversión en las grandes obras hidráulicas, poniendo énfasis en el mantenimiento, la complementación y el desarrollo de las obras más pequeñas, así como sobre el manejo integral de los recursos hídricos; fortalecer la articulación intersectorial y la consolidación de una logística eficiente de producción, transporte y comercialización, evitando un encapsulamiento sectorial, y evitar la persistencia de los conflictos por la tierra y de las tenencias precarias, regularizando los títulos de las tenencias legítimas.

También se aborda el tema de los *recursos naturales y la articulación productiva*. Una política de explotación racional de los recursos naturales de la región para el próximo decenio debe proponerse la superación de las debilidades pasadas, y supone avances en varios aspectos. Los recursos naturales no pueden ajustarse a un esquema de máxima explotación en el corto plazo, sino a un manejo cuidadoso, que evalúe los ritmos de explotación de los recursos no renovables a la luz de la situación actual y de las perspectivas de los mercados, y que se ocupe del mantenimiento de la capacidad de reproducción de los recursos renovables. Tampoco cabe concebir el sector de recursos naturales como proveedor de rentas transferibles a otros sectores, sino que debe pensarse en la conformación de redes productivas articuladas con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y de contribuir a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que fortalezca su competitividad.

En cuanto a los *servicios básicos de apoyo y articulación productiva*, la transformación propuesta requerirá el apoyo de diferentes servicios básicos, tales como energía eléctrica, agua, comunicaciones,

banca, seguros y transporte. Algunos de éstos habrán de adecuarse a las circunstancias del decenio de 1990. En el caso ilustrativo del transporte, éstos deben favorecer el uso de los mecanismos del mercado en los casos en que existan o puedan crearse en condiciones adecuadamente competitivas; deben asimismo evitar que se siga concentrando la inversión en la infraestructura física, y procurar que se adecuen, en términos de calidad y costo, los servicios de transporte necesarios para la transformación productiva. Asimismo las acciones aisladas en los diferentes medios deben ceder el paso a la creación de sistemas de transporte.

Al abordar los *sistemas financieros en relación con la transformación productiva*, se señala que en los años noventa, un objetivo básico de los bancos y fondos de desarrollo será captar por sí mismos, en el mercado, fondos de mediano y largo plazo que complementen los recursos que puedan aportar o canalizar los sectores públicos. Lo dicho anticipa la importancia de la emisión de títulos rentables de captación de fondos, el énfasis en la rentabilidad de los proyectos de inversión, y la necesidad de fórmulas de financiamiento para los proyectos que limiten el riesgo crediticio de las instituciones de desarrollo.

La *interacción activa entre los agentes públicos y privados*, así como la *reestructuración del sector público*, será un proceso cuyo contenido y alcance no admite fórmulas preconcebidas. No sólo dependerá del contexto institucional, social, económico y político en que se dé, sino que además deberá surgir de una amplia concertación entre distintas fuerzas representativas. En consecuencia, el documento sólo ofrece algunos principios generales para la acción estatal en apoyo a la transformación productiva con equidad. Entre esos principios se destacan la selectividad en las acciones del Estado, la autolimitación de éstas, la simplificación y la descentralización de las intervenciones estatales, y mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo mediante nuevas modalidades de planificación.

La *integración económica*, en cuanto proceso que contribuye a la transformación productiva con equidad social, será un aspecto que adquirirá nueva relevancia y apoyo en el decenio de los noventa. En el contexto de los objetivos de la transformación productiva, se propone fomentar la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías mediante la intensificación y ampliación de las relaciones entre empresas, sectores e instituciones a nivel subregional y regional, con una aplicación de los instrumentos de la integración y un ámbito geográfico flexibles. La liberalización del comercio intrarregional, la cooperación y las medidas de facilitación en transporte, y la rehabilitación de mecanismos de pagos, ampliarían mercados y fomentarían la competencia, contribuyendo a crear una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional. Esta aumentaría la competitividad y las posibilidades de incrementar las exportaciones a la región y al mundo. Todo ello se vería facilitado por una cooperación selectiva en materia de políticas sectoriales, y por la constitución de un espacio científico y tecnológico ampliado, con acciones comunes en aspectos tales como la propiedad intelectual y la tecnología de la información. Asimismo, se propone explorar las posibilidades de utilizar la apertura comercial, quizás mediante la consolidación selectiva de aranceles, como instrumento de negociación para garantizar el acceso a mercados externos. También se destaca la necesidad de fortalecer la base institucional de la integración, con una mayor participación de distintos actores, públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones.

II. EL PUNTO DE PARTIDA: EVOLUCION RECIENTE Y SITUACION ACTUAL DE LAS ECONOMIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En múltiples ocasiones, la Secretaría ha presentado evaluaciones sobre el desempeño de las economías de la región durante el decenio de los ochenta. Repetidamente, asimismo, se ha insistido sobre la profundidad y duración de la crisis económica de los últimos tiempos, y se han explorado sus orígenes, alcances y consecuencias.¹ No es del caso, entonces, reiterar dicho análisis. Se ha preferido, en vez, hacer un balance muy somero de la evolución de la región durante esa década, valiéndose de la óptica extraordinariamente rica y sugerente que ofrece el horizonte temporal de un período tan prolongado. El énfasis se ha puesto en aquellos aspectos que condicionarán el comportamiento de las economías en los años noventa.

En las evaluaciones aludidas en el párrafo precedente, se acuñó el término de "década perdida" para ilustrar la magnitud del retroceso que sufrió el desarrollo en la vasta mayoría de los países de la región. Si se aplica tan solo el indicador más agregado para medir el desempeño económico, dicho término incluso se queda corto. En rigor, al final de 1989, el producto interno bruto promedio por habitante en la región fue inferior en 8% al registrado en 1980, y equivalente al de 1977. (Véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.1.) Si a ello se agrega que dicho deterioro tuvo un sesgo marcadamente regresivo, se puede afirmar que, en relación con el nivel del bienestar material de la población latinoamericana y caribeña, los años ochenta trajeron consigo un retroceso de proporciones mayúsculas.

En consecuencia, los países de la región inician el decenio de 1990 con el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, con el pasivo que significa su deuda externa, la presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas, y un cúmulo de rezagos e insuficiencias que se traduce en demandas legítimas, pero insatisfechas, sobre todo de los grupos populares.

De otra parte, el retroceso antes mencionado no se produjo en todos los órdenes ni en todos los países. Tampoco se manifestó por igual en cada uno de ellos, ni tampoco dentro de un mismo país en distintos momentos del decenio; ni afectó del mismo modo a todos los sectores, estratos o regiones. Lo cierto, como se señala más adelante, es que el decenio también fue testigo de algunos avances: acaso parciales y precarios en el ámbito económico, pero considerables en el político, el cual —conviene subrayarlo— constituye también una parte central de la experiencia del desarrollo. Asimismo, la región dio muestras de considerable vitalidad: en lo político, a través de una intensa interacción entre distintos actores sociales; en lo económico mediante intentos, frecuentemente innovativos, de paliar o superar los efectos de la crisis económica; y en lo institucional, en la capacidad de adaptación a una situación caracterizada por rapidísimos cambios, que fue demostrada tanto por individuos como por grupos organizados.

Cuadro II.1

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO
BRUTO POR HABITANTE**

(Calculado sobre la base de cifras en dólares a precios constantes de mercado de 1980)

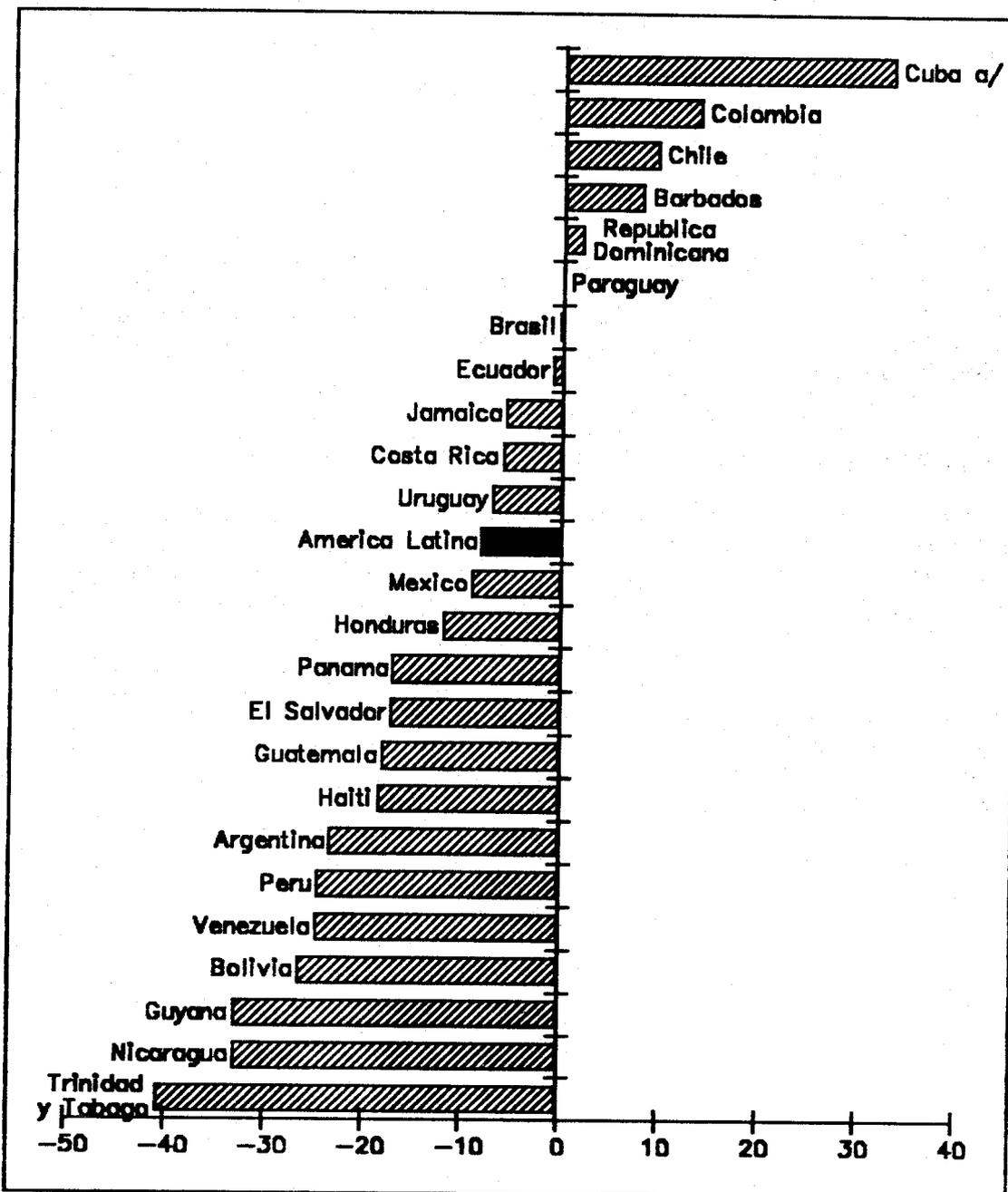
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^a	1981- 1989
América Latina (excluye Cuba)	-1.9	-3.5	-5.0	1.2	1.3	1.4	0.7	-1.5	-1.0	-8.3
Países exporta- dores de petróleo	3.3	-3.1	-7.4	0.1	-0.1	-3.3	-1.0	-0.8	-2.6	-14.2
Bolivia	-1.7	-6.9	-9.0	-3.0	-2.8	-5.6	-0.6	0.0	-0.4	-26.6
Ecuador	0.9	-1.7	-3.8	2.0	2.1	0.7	-11.5	14.1	-2.0	-1.1
México	6.1	-3.0	-6.5	1.2	0.2	-6.0	-0.8	-1.1	0.8	-9.2
Perú	1.6	-2.3	-14.1	2.1	-0.3	6.2	4.6	-10.9	-12.4	-24.7
Trinidad y Tabago	-1.8	-1.2	-15.0	-4.9	-4.5	-4.3	-8.3	-4.9	-5.3	-40.8
Venezuela	-4.0	-4.0	-8.1	-4.2	-1.0	3.1	-0.5	2.1	-10.8	-24.9
Países no exporta- dores de petróleo	-5.3	-3.9	-3.4	1.9	2.2	4.4	1.6	-1.9	-0.1	-4.8
Antigua y Barbuda	3.5	-0.8	4.1	6.2	6.4	7.1	7.4	6.3	-	-
Argentina	-8.4	-7.2	1.1	0.9	-5.9	4.4	0.5	-4.4	-6.7	-23.5
Bahamas	-10.6	6.2	1.5	5.1	3.5	-0.2	3.3	2.8	-	-
Barbados	-2.3	-5.2	0.0	3.2	0.6	4.7	2.4	2.6	2.2	8.1
Belice	0.8	-2.6	-3.9	0.9	-0.1	0.2	11.3	5.5	-	-
Brasil	-6.5	-1.6	-5.6	2.8	6.1	5.2	1.5	-2.4	0.9	-0.4
Colombia	0.1	-1.1	-0.2	1.7	1.7	4.9	3.7	1.6	0.9	13.9
Costa Rica	-5.3	-10.0	-0.3	4.8	-2.1	2.4	2.5	0.1	2.3	-6.1
Cuba ^b		3.3	4.3	6.5	3.9	0.3	-4.7	1.0	0.4	33.5
Chile	3.5	-14.5	-2.2	4.3	0.7	3.6	3.7	5.3	6.7	9.6
Dominica	5.0	2.5	0.7	5.4	0.3	5.6	5.4	4.3	-	-
El Salvador	-9.6	-6.5	-0.3	1.3	0.5	-1.2	0.8	-0.4	-3.1	-17.4
Granada	0.9	5.4	0.2	3.9	4.3	4.5	3.9	3.2	-	-
Guatemala	-1.8	-6.1	-5.4	-2.8	-3.3	-2.6	0.7	0.8	0.8	-18.2
Guyana	-2.6	-12.6	-11.7	0.3	-0.8	-1.6	-1.1	-4.6	-3.6	-33.1
Haití	-4.5	-5.1	-1.2	-1.4	-1.5	-0.8	-2.1	-2.1	-1.6	-18.6
Honduras	-2.7	-5.4	-3.6	-1.2	-1.9	1.6	0.7	0.7	-0.7	-12.0
Jamaica	1.2	-1.5	0.4	-2.2	-6.9	1.0	4.1	-1.0	-0.5	-5.8
Nicaragua	2.0	-4.0	1.2	-4.8	-7.3	-4.3	-4.0	-11.1	-6.4	-33.1
Panamá	1.7	2.7	-2.2	-2.6	2.6	1.3	-0.1	-18.2	-2.0	-17.2
Paraguay	5.3	-4.0	-6.0	0.0	0.9	-3.3	1.4	3.6	2.6	0.0
San Cristóbal y Nieves	5.2	6.1	-1.1	6.6	5.7	4.1	4.4	4.9	-	-
Santa Lucía	-0.5	1.3	2.3	3.4	4.3	4.2	1.4	3.4	-	-
San Vicente y las Granadinas	6.9	3.3	4.8	4.2	3.7	6.2	4.8	6.4	-	-
Suriname	6.8	-4.8	-4.7	-3.3	-0.3	-0.1	-9.3	-1.3	-	-
República Dominicana	1.5	-1.1	2.5	-2.0	-4.1	0.8	4.7	-0.7	0.7	2.0
Uruguay	0.8	-10.6	-6.6	-1.9	-0.4	7.2	5.8	-0.4	-0.1	-7.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares. ^b Se refiere al concepto, no comparable, de producto social global.

Grafico II.1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
(Variación porcentual acumulada 1981-1989)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Se refiere al concepto de producto social global.

Pero estas tendencias encontradas no reflejan adecuadamente la significación de una década que seguramente marcará un hito —o un quiebre— en la historia económica de la región. El calificativo de "crisis" es aplicable al desempeño de la vasta mayoría de las economías, y también a la eclosión de insuficiencias y fallas seculares de diversa índole que fueron puestas al descubierto por las circunstancias marcadamente desfavorables de la economía internacional. En ese sentido, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta "década perdida" fue también de "aprendizaje doloroso", y posiblemente equivalió a coyunturas históricas que les ha tocado vivir a todas las experiencias de industrialización tardía. Podría a la postre significar el punto de partida sobre el cual la región recuperará, sobre nuevas bases, su capacidad de acceder al desarrollo.

En el presente capítulo se intenta caracterizar las principales fallas que se manifestaron de los años ochenta. Hay al menos cinco rasgos sobresalientes —interrelacionados— que conviene destacar, aunque sea en forma somera. Primero, la pérdida de dinamismo económico; segundo, el carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos; tercero, la naturaleza regresiva del ajuste; cuarto, el marcado debilitamiento del sector público; y, finalmente, el retroceso registrado en materia de formación de capital.

a) *La pérdida de dinamismo*

Con importantes diferencias de grado de un país a otro, las principales fuentes de impulso económico de las tres décadas anteriores —un sector exportador expansivo, pero dependiente de productos primarios, una industrialización apoyada fundamentalmente en la demanda interna, y un sostenido crecimiento de la inversión (sobre todo la pública)— tendieron a perder dinamismo o, incluso, a agotarse.

En lo que al sector exportador se refiere, en la mayoría de los países, el valor —aunque no el volumen— de las ventas externas de productos tradicionales cayó en forma notable debido al descenso de sus precios unitarios; de hecho, el valor de la exportación total se estancó o bajó en 11 de los 19 principales países de la región. El deterioro en la demanda de los productos básicos no obedece tan solo a una baja cíclica secular, sino que refleja mutaciones importantes en la estructura de dicha demanda.² Según cálculos de la CEPAL, un índice ponderado de los precios reales de 27 productos básicos que la región exporta, contando los combustibles, revela un deterioro de más de 25% entre 1980 y 1989. Si se excluyen los combustibles, ese deterioro alcanza un 20%. (Véanse el cuadro II.2 y el gráfico II.2.)

Tras esos indicadores se oculta el hecho de que hay una fundamental inadecuación entre la estructura de la demanda, la producción y la tecnología de la economía internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas. Esa discrepancia funcional fue gestándose a lo largo de décadas, pero se acentuó en los últimos años con la intensificación del ritmo mundial de cambio tecnológico.

Lo anterior explica, entre otros aspectos, la gradual pérdida de posición relativa de la región en el comercio mundial, que se agravó en el último decenio. En 1960, el valor de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe representaba alrededor de 7.7% de las exportaciones mundiales. Veinte años más tarde, esta cifra se había reducido a 5.5%, y en 1988 cayó a 3.9%. A su vez, la participación de las importaciones bajó de 7.6% en 1960 a 5.9% en 1980 y a 3.3% en 1988. Las cifras revelan no sólo la contracción en el nivel de actividad económica, sino también el deterioro en la capacidad negociadora de los países de la región.

Cuadro II.2
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICES DE PRECIOS DE LOS PRINCIPALES
 PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION, 1981-1989**
 (1980 = 100)

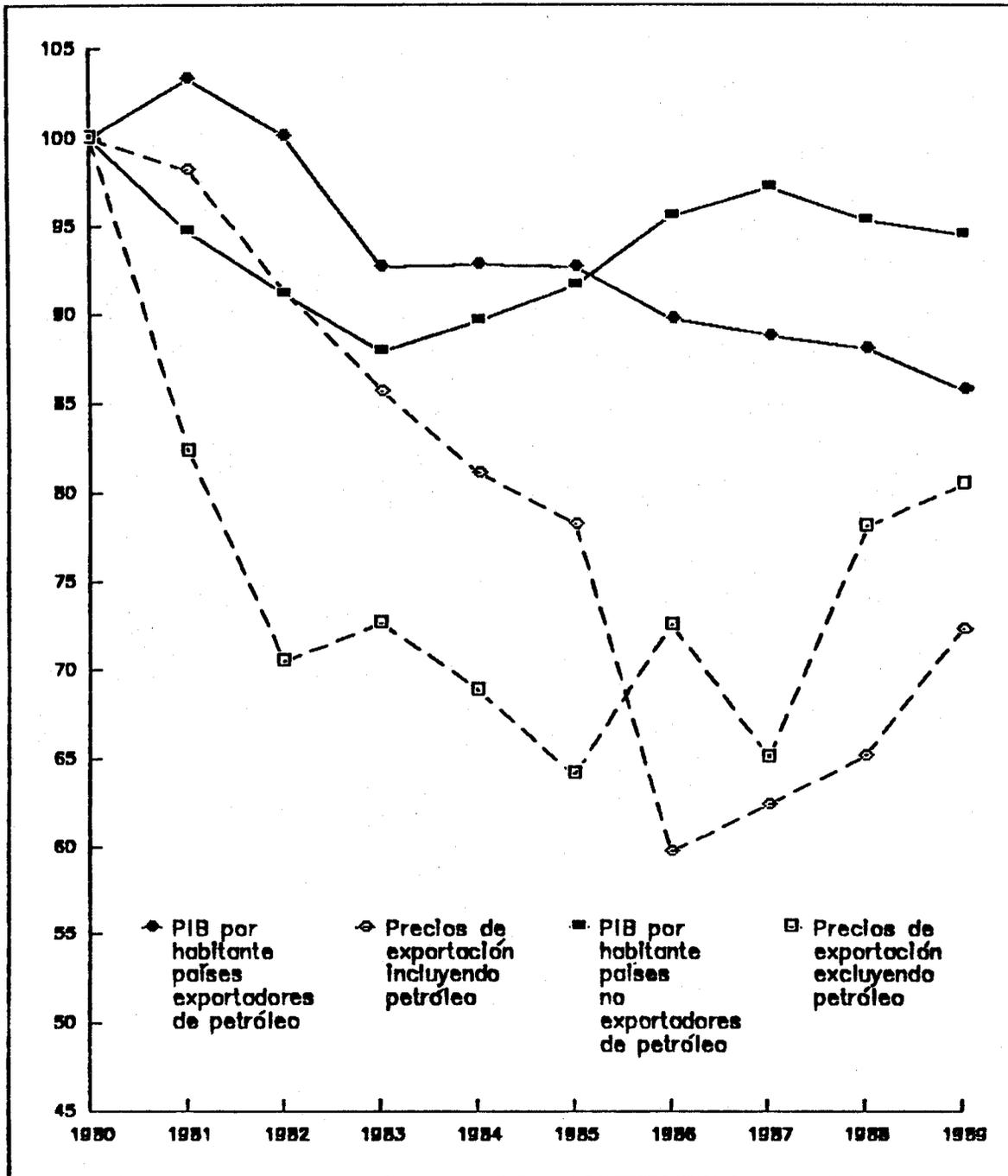
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. Alimentos	76.4	57.5	61.6	52.2	45.6	50.5	53.4	65.1	66.9
Harina de soya	96.0	83.0	90.4	74.9	59.7	70.2	77.2	101.7	96.7
Trigo	100.9	91.8	89.9	87.1	78.4	65.3	65.1	83.2	97.2
Maíz	86.1	65.3	77.1	79.5	64.3	52.8	52.0	64.6	68.4
Azúcar	58.9	29.4	29.5	18.1	14.1	21.2	23.5	35.5	42.9
Carne de vacuno	89.1	86.1	87.9	81.5	77.5	75.5	85.9	90.7	89.6
Bananos (1.1)	107.2	100.0	115.3	98.7	101.6	107.1	99.7	119.9	133.7
Bananos (1.2)	105.6	101.1	111.8	104.3	100.8	121.4	145.7	134.8	107.9
Camarones	95.7	134.8	130.4	114.1	103.3	127.2	113.1	122.8	118.1
Cacao	79.8	66.9	81.4	92.0	86.6	79.4	76.7	61.0	50.7
Harina de pescado	92.7	70.0	89.7	74.0	55.5	63.6	76.0	107.9	80.4
II. Bebidas	84.9	79.8	76.8	81.5	83.3	118.9	63.1	72.4	65.7
Café (2.1)	81.3	83.1	79.2	82.4	86.0	123.1	68.9	75.6	70.9
Café (2.2)	89.3	68.8	68.4	71.7	72.7	110.7	50.9	58.4	52.7
Café (2.3)	83.1	90.7	85.3	93.5	94.4	125.0	72.8	87.6	77.3
III. Aceites y semillas vegetales	93.3	80.0	92.8	103.9	82.3	66.1	67.4	94.4	88.6
Aceite de soya	84.7	74.8	88.1	122.3	95.6	57.2	55.9	77.5	72.4
Soya	97.4	82.5	95.1	95.2	76.0	70.3	72.8	102.4	96.3
IV. Materias primas agríc. y ganad.	92.2	86.8	93.6	91.7	82.6	80.1	95.0	97.2	102.3
Algodón	91.1	77.3	90.0	85.3	65.6	56.1	80.8	67.4	78.9
Cueros y vacunos	73.9	77.8	84.1	102.5	86.7	75.5	82.7	112.4	112.7
Lana	91.7	79.5	74.1	72.8	72.3	75.3	95.2	106.5	100.0
Madera conífera	93.8	82.9	111.5	90.8	90.5	107.7	118.1	110.3	120.9
Madera no conífera	87.3	82.2	79.3	72.1	70.7	97.5	116.6	123.6	126.1
Tabaco	112.8	128.1	130.1	130.2	129.3	114.7	110.1	113.5	122.0
V. Minerales	85.4	78.9	77.8	72.5	71.1	67.7	79.0	100.6	114.8
Bauxita	101.8	98.0	84.5	77.6	77.3	77.7	77.5	77.6	77.6
Cobre	80.1	68.1	73.3	63.4	65.2	63.2	81.9	119.6	134.4
Estaño	84.3	76.4	77.4	72.9	71.2	33.9	41.0	42.8	54.3
Hierro	90.6	96.3	88.1	85.0	83.4	80.5	81.7	85.0	97.5
Plata	51.1	38.6	55.6	39.6	29.9	26.6	34.1	31.8	26.9
Plomo	80.2	60.3	47.0	48.9	43.2	44.8	65.9	72.4	72.7
Zinc	111.0	97.6	100.3	117.4	99.1	93.4	104.8	162.7	224.9
VI. Petróleo y derivados	113.5	111.1	98.1	93.0	91.7	47.4	59.9	52.8	64.5
Petróleo crudo	115.9	115.9	101.5	97.8	95.8	47.4	61.5	52.9	65.2
Derivados	107.0	98.4	89.2	80.2	80.9	47.6	55.6	52.5	62.8
VII. Total sin petróleo y derivados	82.3	70.4	72.6	68.8	64.1	72.5	65.1	78.1	80.5
VIII. Total general	98.2	91.2	85.7	81.1	78.2	59.7	62.4	65.2	72.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico II.2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE Y PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES

(Índices 1980=100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cabe señalar además que la integración económica intrarregional desempeñó sólo transitoriamente un papel atenuador de los efectos recesivos provenientes del sector externo; a la postre, el proceso se convirtió en una víctima más de la crisis. La combinación de inestabilidad cambiaria, escasez de divisas y reducciones del ingreso real, sumada al insuficiente margen de maniobra para reducir el impacto de estos fenómenos sobre el intercambio comercial entre los países, provocó drásticas caídas en el comercio intralatinoamericano en la primera mitad de la década de los ochenta. (Véase el cuadro II.3.)

En cuanto a la industrialización, se constató que su valor agregado creció a ritmos mayores que el producto en periodos de expansión, pero también que su contracción resultó superior a la del producto en periodos recesivos, al menos en aquellos países donde la producción se orienta fundamentalmente al abastecimiento de la demanda interna. Así, en los años ochenta, la participación relativa del valor agregado industrial en el producto total tendió a disminuir en la mayoría de los países; en el conjunto de la región, el valor agregado industrial creció apenas 0.5% anual, por lo que el grado de industrialización promedio de la región bajó de 25.2% a 23.8% entre 1980 y 1989. En consecuencia, el sector manufacturero, en vez de aportar impulsos dinámicos al crecimiento, contribuyó a agravar el panorama recesivo.

Sin embargo, en ese periodo se produjeron transformaciones importantes al interior del sector industrial. Entre ellas, la más significativa es la elevación del coeficiente de exportaciones, de 8% en 1980 a 11% en 1987. Parte de este incremento está asociado a la caída del mercado interno, pero un componente no despreciable tiene su origen en incrementos de la producción para el mercado externo. Como ilustración sugerente de lo anterior, en el caso del acero se observa que la producción regional se incrementó de 29 millones de toneladas en 1980 a 40 millones en 1987; el consumo se mantuvo constante en 34 millones de toneladas, las importaciones disminuyeron de 8 a 4 millones de toneladas, y las exportaciones se incrementaron de 2 a 10 millones de toneladas. (Véase el gráfico II.3.)

El cambio en la estructura productiva del sector manufacturero queda en evidencia al comparar el crecimiento global anual de 0.5% con una caída promedio anual en el sector más dinámico en las décadas anteriores, el automotor, de 1% para los vehículos de pasajeros y de 6% para los comerciales; con un incremento de 2% para los fertilizantes y de 4% para los tractores, y con el aumento de 4.9% para el acero. La disponibilidad de un bien de consumo duradero que contribuye decisivamente a homogeneizar las aspiraciones y preferencias colectivas regionales, el televisor, se incrementó de 95 unidades por cada 1 000 habitantes en 1980 a aproximadamente 150 en 1988. Paralelamente, se observó, en los distintos países de la región, un crecimiento sostenido del consumo de energía eléctrica por habitante para uso residencial. Este refleja la combinación de la urbanización con el cambio en la estructura de consumo de los sectores populares, procesos ambos en que se prolongan, a pesar de la crisis, tendencias anteriores a ella.

Por último, la inversión pública, tercera fuente de dinamismo por su impacto directo, y asimismo por su efecto de arrastre sobre la inversión privada, disminuyó marcadamente. Este punto se retoma más adelante.

b) *El carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos*

Los desequilibrios macroeconómicos que afectaron a numerosos países de la región en el decenio de los ochenta tuvieron, tanto en sus características como en sus consecuencias, rasgos que los distinguen de fenómenos similares en décadas pretéritas. Fueron, en general, mucho más acentuados que los anteriores. Si bien muchos países lograron ajustar su balance comercial, usualmente mediante políticas de ajuste recesivo, fueron escasos los que lograron simultáneamente combatir la inflación y reducir los déficit externos. (Véanse el cuadro II.4 y los gráficos II.4, II.5, II.6, II.7 y II.8.)

Cuadro II.3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES*(Porcentajes de las exportaciones intrarregionales con respecto a las exportaciones totales, calculadas sobre la base de las exportaciones fob)*

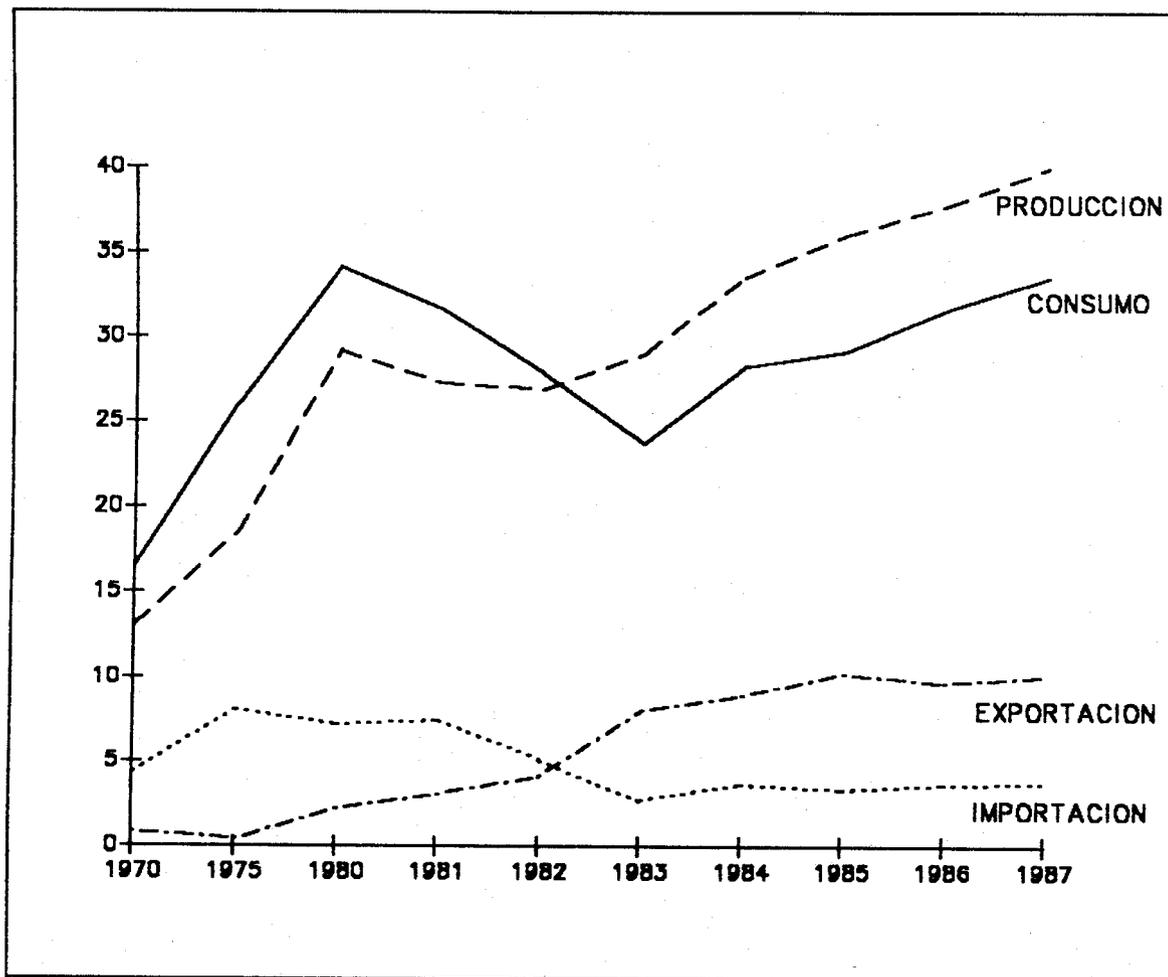
	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ^a
Argentina	21.0	23.6	19.3	20.3	14.0	18.2	18.6	23.8	21.5	20.3
Bolivia	8.9	36.7	42.5	51.8	55.0	52.8	60.1	64.5	57.8	54.8
Brasil	11.6	18.1	19.1	15.0	10.3	11.3	9.6	14.4	13.2	11.9
Colombia	9.6	16.6	22.7	20.8	11.1	10.3	11.9	10.7	15.7	15.1
Chile	12.2	23.5	21.6	19.3	11.9	15.0	14.4	17.2	17.4	13.5
Ecuador	10.0	20.2	17.9	22.2	18.3	9.9	9.3	9.6	12.9	14.8
México	9.5	5.8	9.7	8.4	7.6	6.1	5.3	5.9 ^a	7.7	4.5
Paraguay	38.2	45.3	50.2	50.8	40.2	37.9	27.4	57.2	48.8	29.3
Perú	6.5	21.2	12.7	11.2	10.4	11.9	14.1	14.5	17.6	14.5
Uruguay	12.6	37.3	26.7	30.8	23.3	26.4	28.0	39.1	30.4	27.3
Venezuela	12.5	9.8	14.5	15.2	14.0	13.0	12.5	9.5	11.3	9.7
Total ALADI	12.5	15.4	16.4	15.0	11.7	11.5	11.0	13.5	13.5	11.3
Costa Rica	23.8	34.3	33.2	28.0	29.0	26.0	22.8	17.1	16.1	16.8
El Salvador	31.7	28.5	27.2	26.3	25.3	23.1	17.1	14.0	18.8 ^a	19.3
Guatemala	36.7	32.6	41.3	37.6	34.4	30.6	25.4	22.1	18.0 ^a	20.0
Honduras	17.0	13.5	17.2	13.6	12.5	10.2	6.9	4.3	6.3 ^a	6.5
Nicaragua	27.4	19.7	16.1	17.4	10.1	11.5	9.2	8.0	12.1 ^a	12.3
Total MCCA	28.4	27.6	29.4	26.9	25.0	22.4	18.3	13.6	14.4	15.4
Barbados	6.6	17.3	22.8	22.6	18.5	17.2	18.1	7.2	11.1	14.7
Guyana	1.7	21.2	27.7	21.8	23.4	15.9	15.1	5.2 ^a	7.0 ^a	9.9
Jamaica	4.1	7.6	9.9	14.6	14.4	9.1	9.1	7.6	7.1	6.0
Trinidad y Tabago	9.9	15.0	16.8	18.9	14.3	13.0	11.7	9.3	13.4	14.2
Bahamas	3.9	2.0	2.3	2.1	0.9	0.9	2.2	2.7 ^a	2.2 ^a	0.8
Haití	1.5	1.1	1.1	1.2	3.3	3.1	1.6	2.4 ^a	1.1 ^a	1.4
Panamá	4.2	19.2	16.0	16.0	13.1	13.3	14.0	11.7	11.5	16.8
Republica Dominicana	0.9	10.4	8.4	5.8	3.2	5.3	2.7	2.1	2.1 ^a	2.3
Suriname	0.7	10.1	2.6	14.1	14.0	16.3	16.5	14.9	8.5	11.9
Total	12.8	15.5	16.5	15.3	11.8	11.6	11.1	13.1	13.1	11.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Estimaciones preliminares.

Gráfico II.3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DEL CONSUMO DE ACERO, 1970-1987
(Millones de toneladas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones de ILAFA.

Cuadro II.4
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR
(Variaciones de diciembre a diciembre)

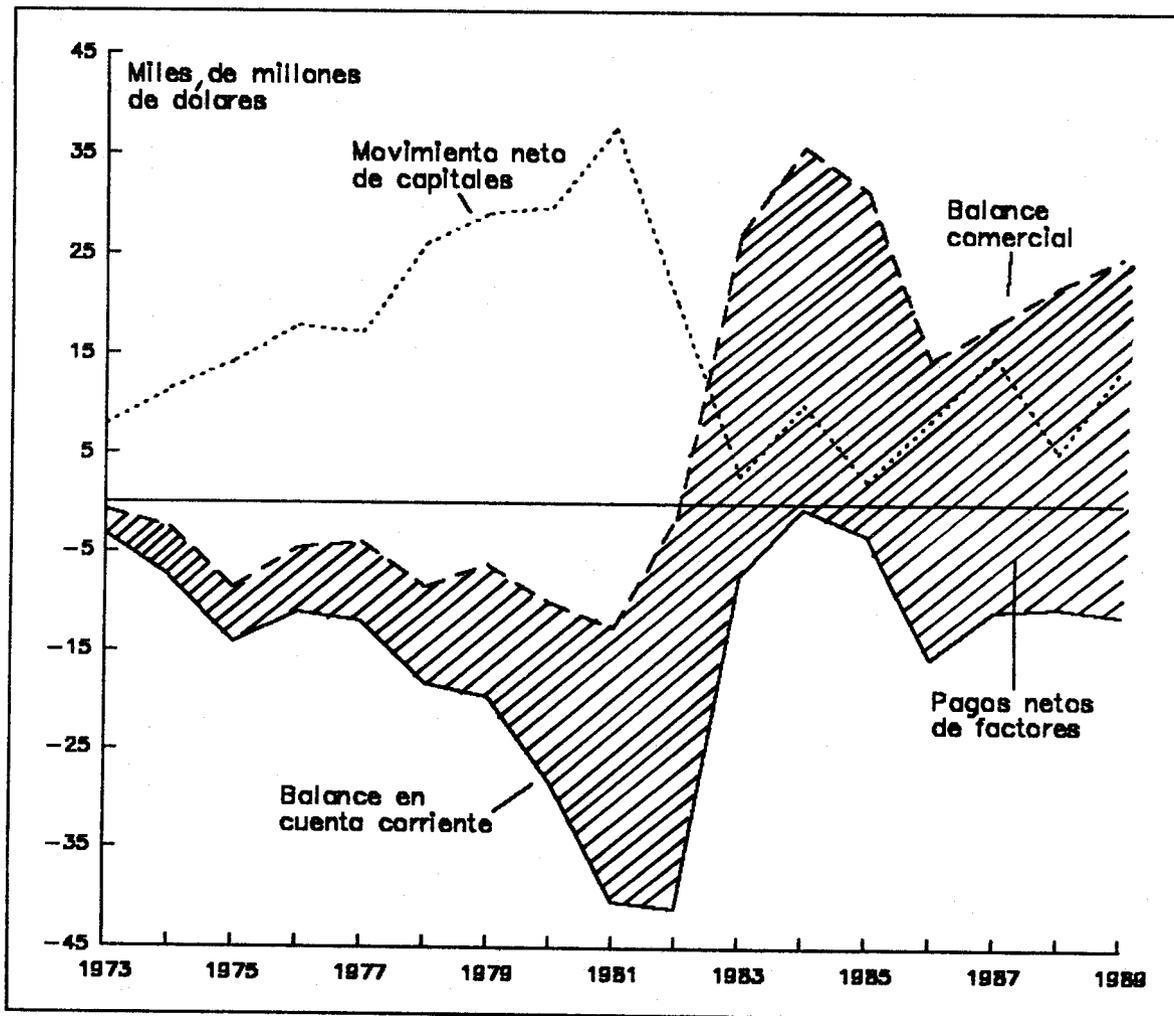
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^a
América Latina	56.1	57.6	84.8	130.5	184.7	275.3	64.6	198.7	773.8	1 023.2
Argentina	87.6	131.2	209.7	433.7	688.0	385.4	81.9	174.8	387.5	3 731.0 ^b
Barbados	16.1	12.3	6.9	5.5	5.1	2.4	-0.5	6.3	4.4	6.3 ^c
Bolivia	23.9	25.2	296.5	328.5	2 177.2	8 170.5	66.0	10.7	21.5	15.7 ^b
Brasil ^d	95.3	91.2	97.9	179.2	203.3	228.0	58.4	365.9	979.8	1 476.1 ^b
Colombia ^e	26.5	27.5	24.1	16.5	18.3	22.3	21.0	24.0	28.2	27.1 ^b
Costa Rica	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	16.4	25.3	13.9 ^f
Chile	31.2	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.1 ^b
Ecuador ^g	14.5	17.9	24.3	52.5	25.1	24.4	27.3	32.5	85.7	59.2 ^b
El Salvador	18.6	11.6	13.8	15.5	9.8	30.8	30.3	19.6	18.2	21.2 ^h
Guatemala	9.1	8.7	-2.0	15.4	5.2	31.5	25.7	10.1	12.0	14.5 ^b
Guyana	8.5	29.0	19.3	9.6
Haití	15.6	16.4	4.9	11.2	5.4	17.4	-11.4	-4.1	8.6	5.9 ^f
Honduras	11.5	9.2	8.8	7.2	3.7	4.2	3.2	2.7	6.7	10.8 ^f
Jamaica	28.6	4.8	7.0	16.7	31.2	23.9	10.5	8.4	8.8	16.1 ^c
México	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	18.2 ^b
Nicaragua	24.8	23.2	22.2	35.5	47.3	334.3	747.4	1 347.2	3 3602.6	6 727.6 ^f
Panamá	14.4	4.8	3.7	2.0	0.9	0.4	0.4	0.9	0.3	0.1 ^f
Paraguay	8.9	15.0	4.2	14.1	29.8	23.1	24.1	32.0	16.9	28.7 ^f
Perú	59.7	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3	62.9	114.5	1 722.6	2 948.8 ^b
República Dominicana ⁱ	4.6	7.3	7.2	7.7	38.1	28.4	6.5	25.0	57.6	40.5 ^h
Trinidad y Tabago	16.6	11.6	10.8	15.4	14.1	6.6	9.9	8.3	12.1	11.0 ^h
Uruguay	42.8	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0	76.4	57.3	69.0	89.9 ^b
Venezuela	19.6	11.0	7.3	7.0	18.3	5.7	12.3	40.3	35.5	90.0 ^b

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales, noviembre de 1987, e información proporcionada por los países.

- ^a Cifras correspondientes a las variaciones de precios registradas en los últimos meses y hasta el mes indicado en cada país.
- ^b Corresponde a la variación entre noviembre de 1988 y noviembre de 1989.
- ^c Corresponde a la variación entre julio de 1988 y julio de 1989.
- ^d Hasta 1979 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor en la Ciudad de Río de Janeiro; desde 1980 en adelante se refiere a la variación del total nacional.
- ^e Hasta 1980 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor de obreros; desde 1981 en adelante se refiere a la variación del total nacional que abarca a obreros y empleados.
- ^f Corresponde a la variación entre octubre de 1988 y octubre de 1989.
- ^g Hasta 1982 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor en la ciudad de Quito; desde 1983 en adelante se refiere a la variación del total nacional.
- ^h Corresponde a la variación entre septiembre de 1988 y septiembre de 1989.
- ⁱ Hasta 1982 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor en la ciudad de Santo Domingo; desde 1983 en adelante se refiere a la variación del total nacional.

Gráfico II.4

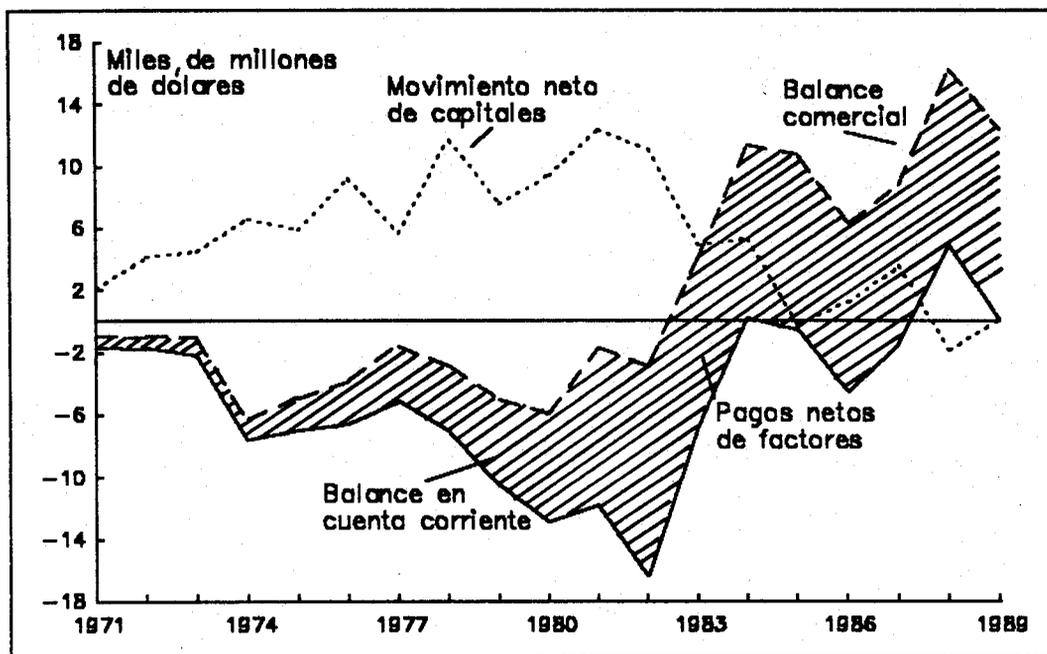
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES MACRECONOMICOS



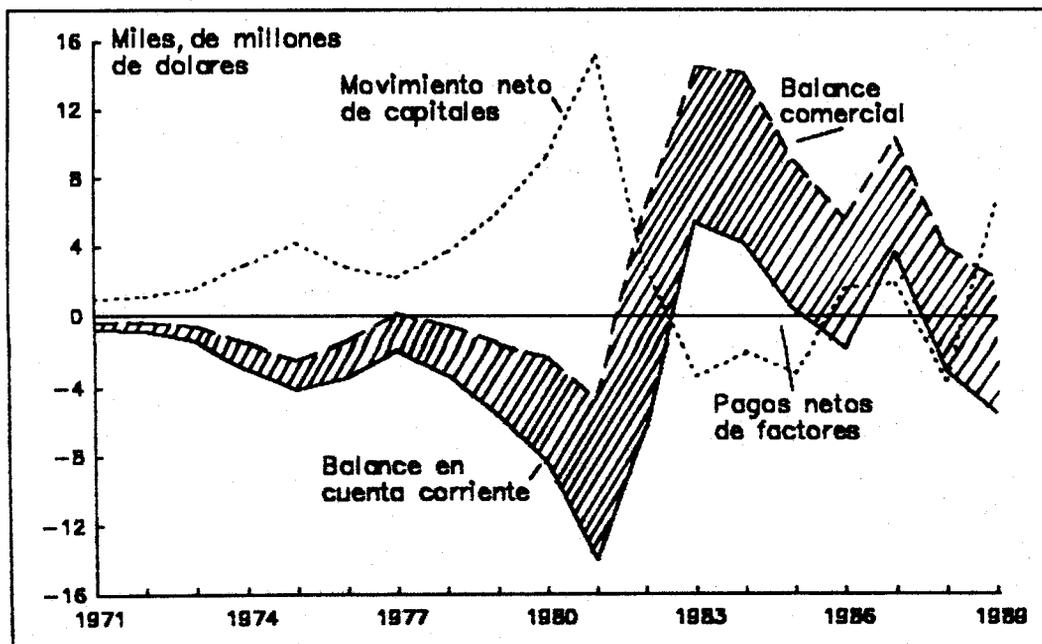
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico II.5
BRASIL Y MEXICO: INDICADORES MACROECONOMICOS

BRASIL



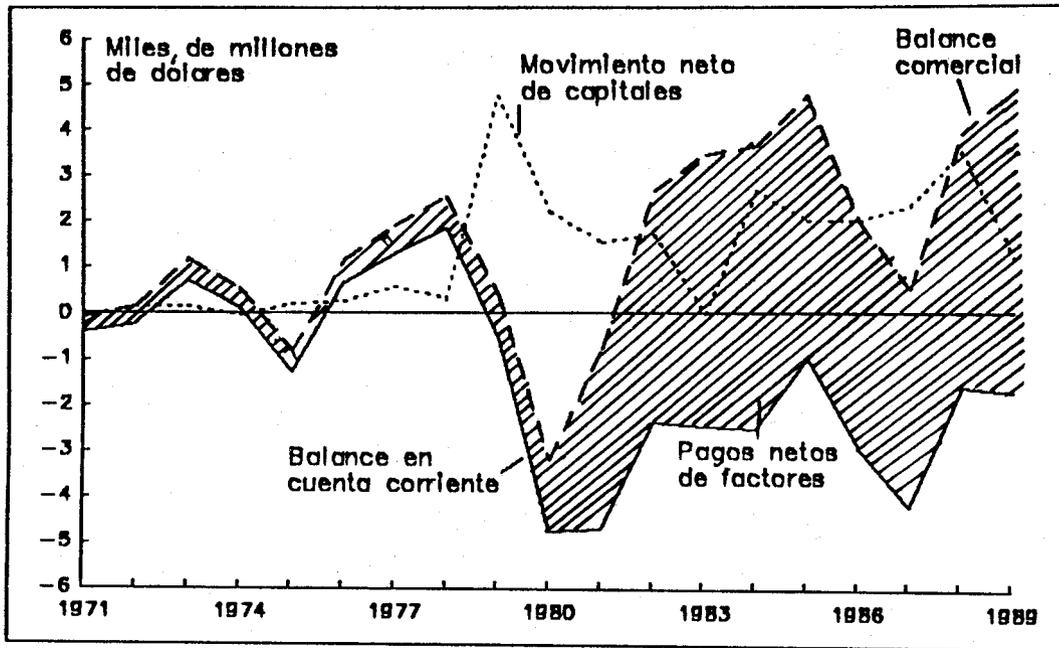
MEXICO



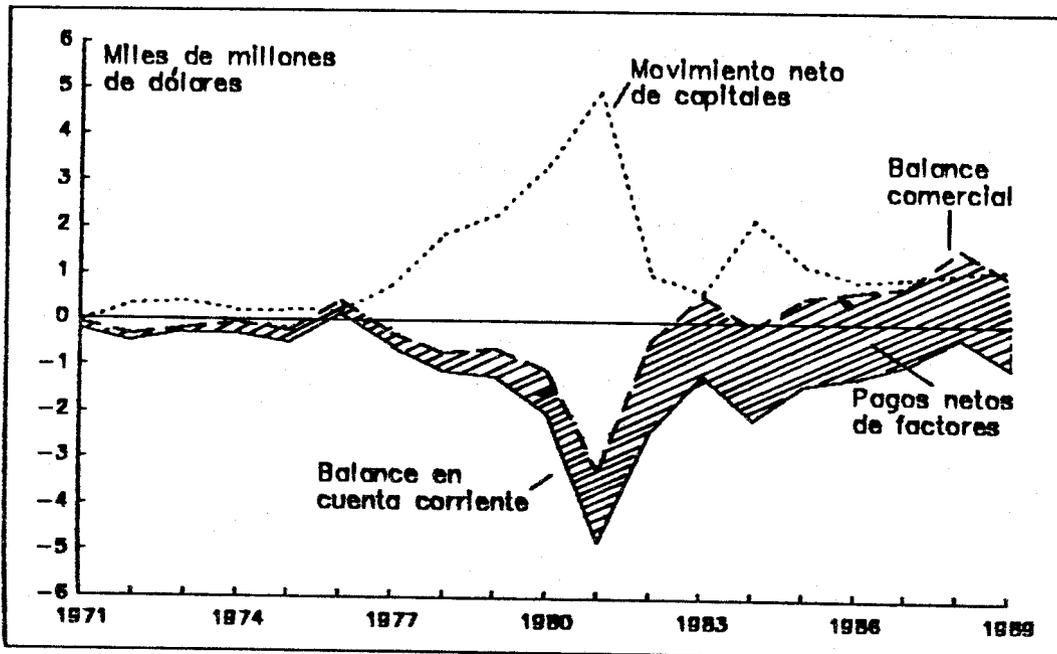
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico II.6
 ARGENTINA Y CHILE: INDICADORES MACROECONOMICOS

ARGENTINA



CHILE

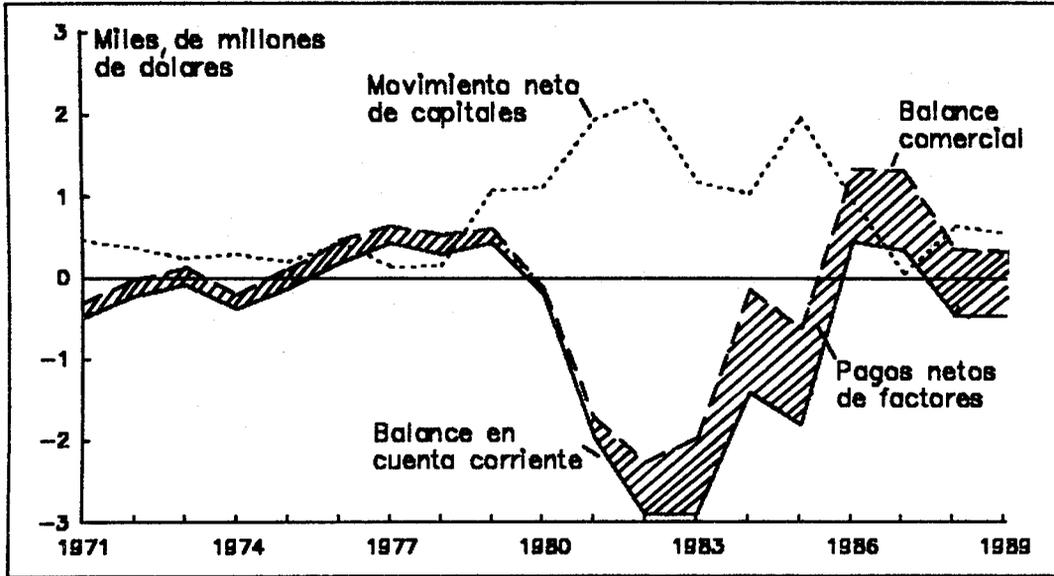


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

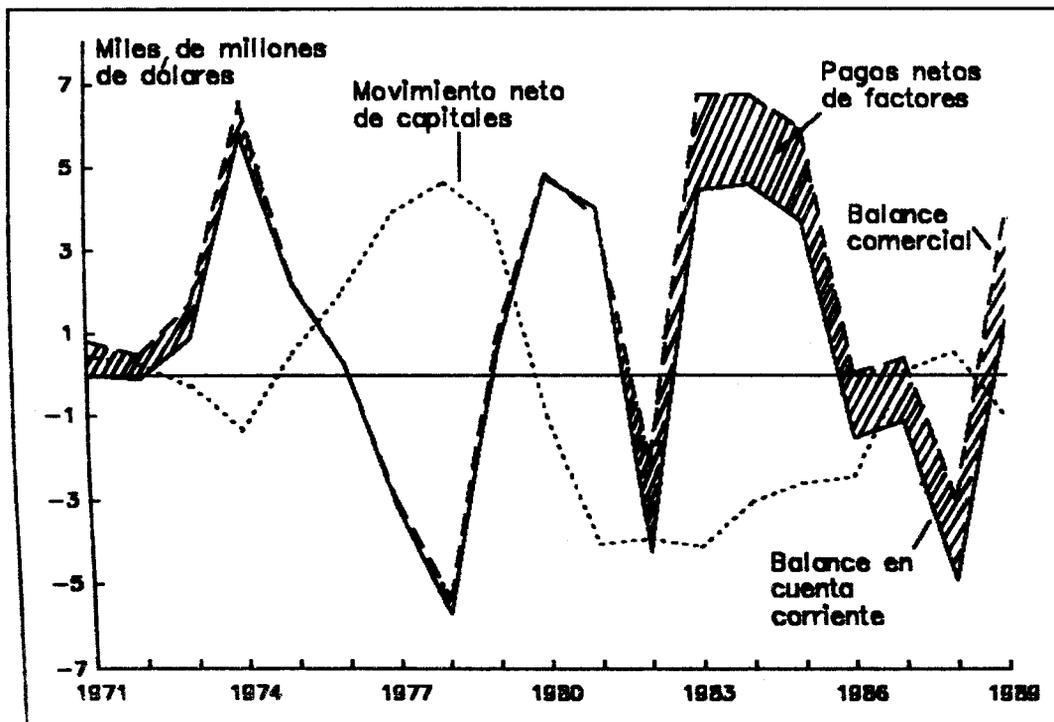
Gráfico II.7

COLOMBIA Y VENEZUELA: INDICADORES MACROECONOMICOS

COLOMBIA

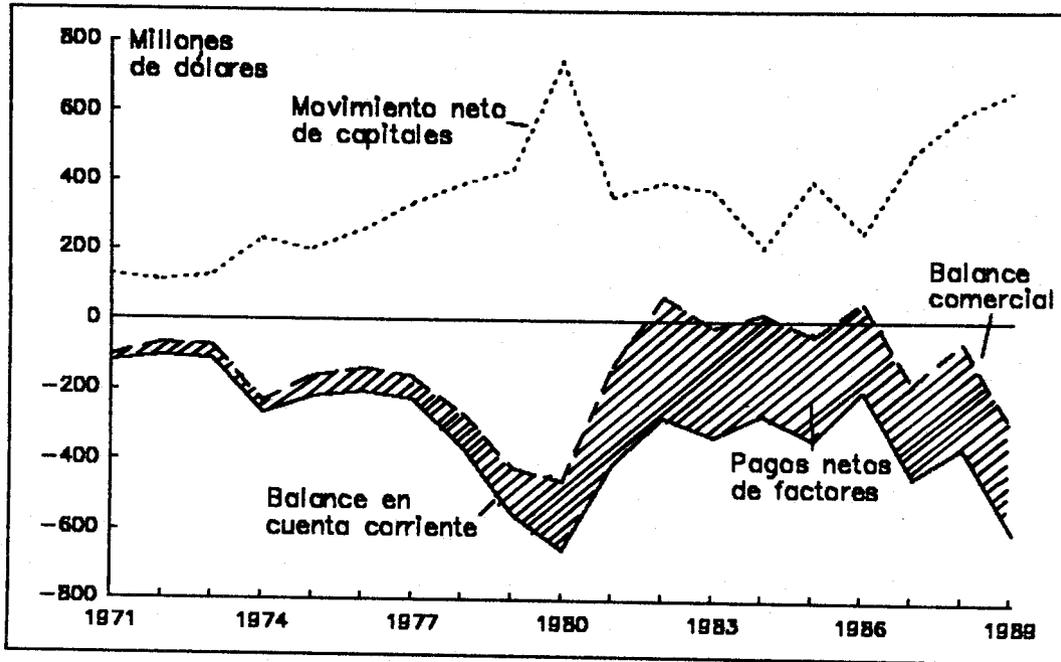


VENEZUELA



Elaborado por el CPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico II.8
COSTA RICA: INDICADORES MACROECONOMICOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Entre los factores que más influyeron en esta situación se cuentan el servicio de la deuda externa y sus consecuencias sobre las finanzas del sector público y la cuenta corriente del balance de pagos. El fenómeno ha sido ampliamente analizado en numerosos documentos, y no precisa mayor elaboración aquí. Baste señalar que los países que tuvieron mayor éxito en el ajuste y la estabilización coinciden con aquellos donde fue posible efectuar la transferencia de recursos al exterior y mejorar significativamente la situación financiera del sector público. Así, cuando el valor de las exportaciones producidas por empresas estatales subió (como ocurrió, por ejemplo, con el cobre en Chile), tendieron a mejorar directa y simultáneamente el balance de pagos y las cuentas fiscales, permitiendo con ello un mayor crecimiento y menor inflación. Lo mismo es válido a la inversa: cuando el valor de las exportaciones cayó (como en general ocurrió en años recientes con los exportadores de petróleo), se tendió a ampliar el déficit fiscal y se agudizó el desequilibrio externo.

El desequilibrio macroeconómico descrito afectó a virtualmente todos los países de la región, aunque en distinto grado, convirtiéndose en un factor de diferenciación adicional. Así, a los cortes tradicionales (países grandes y pequeños, países de grado de desarrollo relativo mayor o menor, países con coeficiente de exportación o grado de industrialización elevado y bajo, países exportadores netos e importadores netos de petróleo, países altamente endeudados o poco endeudados) se sumó ahora una nueva categoría: países que han avanzado de manera considerable en aplicar programas de ajuste y países que no lo han hecho.

Los desequilibrios económicos tuvieron, como subproducto, otras consecuencias dignas de mencionar. Destaca, por ejemplo, que las prelações de la política económica se concentraron más en la corrección de los desajustes de corto plazo, particularmente la inflación, que en crecer e impulsar el cambio estructural. Además, el reducido margen de maniobra en la conducción de la política económica, impuesto por la astringencia de divisas, debilitó considerablemente la capacidad de acción estatal.

c) *El carácter regresivo del ajuste y el deterioro social*

El costo social del ajuste descrito en párrafos precedentes recayó, de manera desproporcionada, sobre los trabajadores y los estratos de ingreso medio, quienes absorbieron el grueso de los sacrificios asociados al síndrome de estancamiento con inflación. Uno de los fenómenos que más llama la atención del decenio de los ochenta es, en efecto, la magnitud del ajuste distributivo y la intensidad del sacrificio realizado por los estratos más desprotegidos de la población.

La inercia demográfica de décadas precedentes contribuye a explicar el carácter regresivo del ajuste. Si bien la mayoría de las economías dejaron de crecer, no ocurrió lo mismo con la población. Al iniciarse la década había 362 millones de habitantes en la región; al concluir, éstos alcanzaban a 448 millones. Al crecimiento de la población de periodos precedentes se sumó la gradual incorporación de la mujer al mercado de trabajo, por lo que la población económicamente activa creció, en promedio, al 2.8% anual. Los datos disponibles generalmente revelan que si bien el desempleo abierto aumentó, no lo hizo en forma proporcional a la contracción de la actividad económica. El desborde del desempleo se evitó parcialmente a costa de un deterioro en la calidad de los empleos, sobre todo en las áreas urbanas, del incremento de las ocupaciones en la pequeña y la microempresa (posiblemente estimulados por la disminución de los salarios reales) y del aumento del número de los trabajadores por cuenta propia. En otras palabras, se produjo un rápido crecimiento del mercado informal de trabajo: el volumen relativo de los empleos creció en los sectores que presentaron mayor deterioro en el nivel y la estabilidad de los ingresos.

La falta de dinamismo económico, las modificaciones en la situación del empleo recién anotadas (que fueron acompañadas por un deterioro del salario real en la mayoría de los países), y las

restricciones del gasto público, contribuyeron en conjunto, de una u otra manera, al aumento de la pobreza extrema, especialmente en las áreas urbanas. Se estima, en términos muy generales, que en 1980 unos 112 millones de latinoamericanos y caribeños (35% de los hogares) vivían bajo la línea de pobreza; ese número aumento a 164 millones en 1986, los que representaban aproximadamente 38% de los hogares. Asimismo, en la vasta mayoría de los países surgieron islotes de modernidad productiva, generalmente asociados a la exportación de bienes no tradicionales, que contrastan con el panorama de atraso descrito en párrafos precedentes.

Las tasas de participación de las madres aumentaron de manera significativa en la mayoría de los países de la región, reflejando un importante aporte de esfuerzo para complementar los ingresos del hogar y mantener así algunos de los avances logrados por la familia en décadas anteriores. Es posible que esta incorporación al mercado haya debilitado algunas de las funciones familiares de socialización y de cuidado y protección de los niños. Por otra parte, los jóvenes han visto bloqueado su acceso al mercado de trabajo en niveles acordes con sus años de estudio, y están más expuestos a patrones de consumo progresivamente ajenos a sus posibilidades.

El deterioro del nivel de vida, junto con las frustraciones de la juventud, frecuentemente ha desembocado en situaciones de tensión social, una de cuyas muchas manifestaciones es el aumento de la delincuencia, particularmente en los grandes centros urbanos.

Otra manifestación del desgaste económico y social de la región consiste en la creciente importancia de las migraciones de latinoamericanos y caribeños, especialmente hacia los Estados Unidos y Canadá. Este fenómeno se suma a movimientos migratorios causados por conflictos políticos y militares, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de los desplazados y refugiados en Centroamérica.

La crisis de la economía debilitó la capacidad de importantes segmentos de la población de adquirir servicios en el mercado; aumentó, por ende, la demanda de servicios públicos en aspectos tan vitales como la educación y la salud, en circunstancias en que las graves restricciones financieras del sector estatal provocaban, en la mayoría de los países de la región, significativas reducciones en los gastos por habitante en esas áreas. En forma paralela, y seguramente obedeciendo también a la restricción presupuestaria, los salarios de los funcionarios públicos se deterioraron en proporción superior a los de los trabajadores de otros sectores de la economía. Pese a este marco económico negativo, aumentaron las dotaciones de personal por demandantes potenciales (cocientes de médicos por habitantes y maestros por alumnos) en cada una de las áreas sociales mencionadas, y también mejoraron algunos importantes indicadores de resultados: disminuyó la mortalidad infantil, y aumentó la matrícula en el segundo y tercer nivel de enseñanza y la transferencia de alumnos entre la primaria y la secundaria.

Un examen equilibrado de estos antecedentes en la perspectiva del bienestar y la equidad debe tener en cuenta al menos tres factores. En primer lugar, ya sea mediante la focalización de las prestaciones, una mayor racionalidad administrativa, o la incorporación de innovaciones tecnológicas que abaratan el costo de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios esenciales, algunos países de la región lograron aumentar la eficiencia del gasto público corriente en el área social, contrarrestando de ese modo los efectos de la reducción en la asignación del gasto (caso, por ejemplo, de la aplicación de la terapia de rehidratación oral en el tratamiento de enfermedades que inciden en la mortalidad infantil). Segundo, la reducción de los salarios reales de los funcionarios públicos, entre ellos los de los educadores y los trabajadores de la salud, no se tradujo en una reducción de los cocientes médicos/población o maestros/alumnos: éstos de hecho aumentaron en algunos países. Lo dicho apunta a que el incremento de la cobertura potencial de los servicios puede haberse logrado a costa de un gradual deterioro de la calidad de éstos, y acaso, en el ámbito de la educación, de una creciente inadecuación entre la preparación ofrecida y las necesidades de la transformación previstas. Es dable pensar, en efecto, en crecientes carencias de medios en la

atención pedagógica o de salud. En tercer lugar, el detener la inversión en instalaciones o en dotación tecnológica tiene consecuencias para el bienestar de la población que sólo podrán detectarse durante la próxima década, y cuyas implicaciones potenciales son sumamente adversas para la transformación productiva.

d) *El debilitamiento del sector público*

Con contadísimas excepciones, los sectores públicos entraron en crisis durante el decenio. Si en décadas pretéritas se habían cometido excesos, reflejados en la burocratización, la ineficiencia y la inadecuada asignación de los recursos, éstos quedaron dolorosamente en evidencia durante las graves restricciones financieras que caracterizaron el panorama económico de los ochenta en la mayoría de los países.

Al inicio de la crisis, hubo una merma en la recaudación de ingresos fiscales como consecuencia de la recesión, y surgieron reformas tributarias tendientes a contrarrestar sus efectos. En el mismo orden de ideas, las tarifas de los servicios públicos generalmente se quedaron atrás durante los procesos inflacionarios. En cambio, el gasto corriente tendía a crecer, en parte como resultado del pago de intereses de la deuda pública, interna y externa. La carga financiera derivada de esta última, expresada en moneda nacional, se vio magnificada por devaluaciones sucesivas y altas tasas de interés internacional. A su vez, la carga derivada de la deuda interna se incrementó, las más de las veces, por tasas de interés excepcionalmente elevadas. Ante los crecientes déficit en cuenta corriente que caracterizaron el panorama a lo largo de la década, se optó por recortar la asignación en áreas consideradas más prescindibles, pero cuyo costo social es alto: la inversión pública y el gasto social.

Los problemas financieros mencionados pusieron en evidencia carencias o dispendios preexistentes, y muchas veces, también, la importancia crítica de reformar y modernizar el sector público y fortalecer la capacidad de gobernar del Estado. Las principales opciones para conseguirlo fueron liberalizar la reglamentación, licitar franquicias y especialmente privatizar empresas públicas. En algunos casos —los menos— esa modalidad se eligió en aras del objetivo explícito de reducir la dimensión del Estado; en la mayoría, se trató de un expediente para redimensionarlo, adecuarlo a la situación de astringencia financiera, y procurar que las acciones que desarrollase en un ámbito más reducido se ejecutaran con mayor eficiencia y eficacia. Pero también constituyó un expediente encaminado a ocultar la supresión de ciertas subvenciones que favorecían a distintos grupos de la población.

En todo caso, el debilitamiento de la acción pública durante el decenio de los ochenta implica que, a futuro, la reestructuración del sector público en general y la modernización de las estructuras tributarias en particular son temas que adquieren primerísima importancia en el ámbito de la política económica.

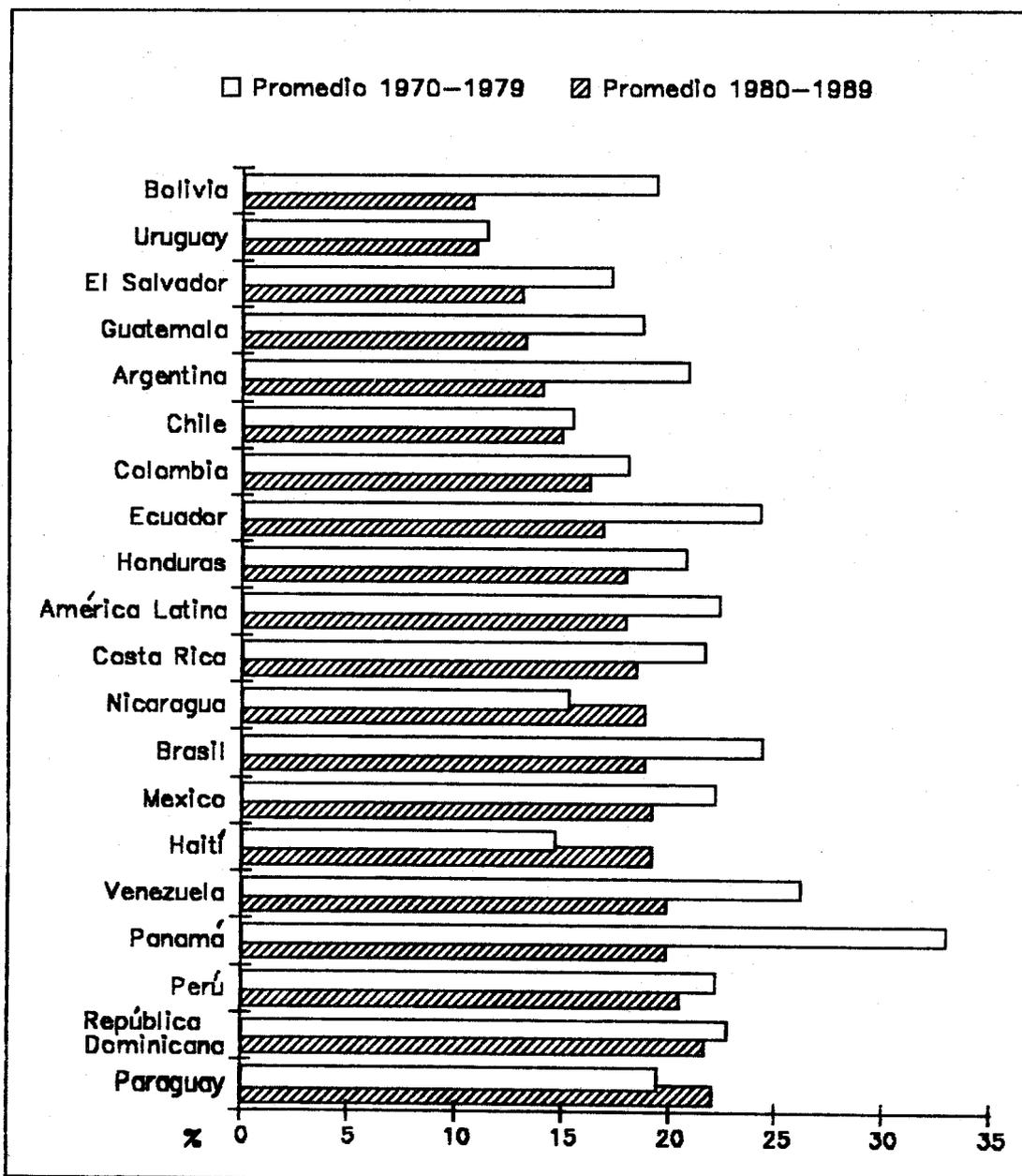
e) *El fuerte descenso de la inversión*

Un fenómeno vinculado con la gradual pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas y caribeñas en el decenio de los ochenta se asocia al notable descenso de la inversión neta en numerosos países. En décadas precedentes, la expansión de la capacidad productiva —exportadora y de oferta interna— se apoyó en un nivel relativamente elevado y ascendente de inversión privada y pública —entre 22 y 25% del producto interno bruto. (Véase el gráfico II.9.)

Gráfico II.9

AMERICA LATINA: COEFICIENTE DE LA INVERSION BRUTA EN CAPITAL FIJO
RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Porcentajes)



FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro II.5
AMERICA LATINA: COEFICIENTE DE INVERSION
(Porcentaje de la inversión bruta fija en el producto interno bruto)^a

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ^b	1989 ^b
América Latina	22.7	22.5	20.0	16.6	15.9	16.2	16.8	16.8	16.5	16.4
Argentina	22.2	19.6	15.1	14.0	12.4	11.5	11.8	13.2	11.7	9.9
Bolivia	14.2	13.8	10.2	11.0	10.4	9.5	9.5	9.7	9.6	10.1
Brasil	22.9	21.0	19.5	16.9	16.2	16.7	19.0	18.3	17.6	17.7
Colombia	16.8	17.4	17.8	17.6	17.2	15.7	15.8	14.9	15.3	14.9
Costa Rica	23.9	18.4	14.3	15.1	17.7	18.5	19.0	20.4	18.7	18.6
Chile	16.6	18.5	14.0	12.0	12.3	13.8	14.1	15.5	16.0	17.2
Ecuador	23.6	21.1	21.0	15.7	14.3	14.6	14.5	17.0	13.8	12.9
El Salvador	13.6	13.2	12.6	11.6	11.6	12.6	13.4	14.3	13.9	13.8
Guatemala	16.4	17.5	16.2	12.0	10.9	10.3	10.7	11.9	12.9	14.2
Haití	16.9	20.4	18.2	18.3	18.8	20.7	20.3	19.9	18.9	19.6
Honduras	24.2	18.6	15.6	17.9	20.9	20.0	16.5	14.8	15.6	15.5
México	24.8	26.5	22.2	16.6	17.0	17.9	16.4	16.1	16.9	17.8
Nicaragua	14.6	22.2	18.0	18.0	18.7	19.8	18.7	19.1	20.9	18.6
Panamá	24.3	27.3	26.3	20.4	19.0	19.4	20.6	20.2	10.6	10.4
Paraguay	27.2	29.5	24.3	20.6	20.1	19.4	20.0	20.4	19.8	19.8
Perú	23.5	26.1	25.5	20.5	18.4	16.1	17.7	18.9	18.0	...
República Dominicana	23.6	20.8	17.8	19.7	19.8	18.9	20.4	26.3	28.3	...
Uruguay	16.7	16.0	15.1	10.8	9.5	7.3	7.6	8.6	8.9	9.0
Venezuela	25.2	26.3	25.6	19.9	16.4	17.1	18.4	17.8	17.9	14.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a La inversión bruta fija equivale a la inversión interna bruta menos la acumulación de inventarios.
preliminares.

^b Cifras

El panorama en los ochenta fue muy distinto. El deterioro de los términos de intercambio y el servicio de la deuda externa, acompañado casi siempre por la disminución de ingresos de capital externo, redujeron de manera considerable la disponibilidad de recursos netos susceptibles de destinarse a la inversión. Así, el coeficiente de inversión neto de la región cayó de casi 23% en 1980 a 16.5% en 1988. (Véanse el cuadro II.5 y nuevamente el gráfico II.9.) Este fenómeno afectó a la mayoría de los países, mas no a todos. Refleja también la evolución generalmente adversa de las finanzas públicas a que ya se aludió.

Por añadidura, las modalidades de financiamiento del déficit fiscal crearon expectativas desfavorables, dificultaron la inversión privada, debilitaron el margen financiero de maniobra del sector público, y, en general, retroalimentaron la crisis. Así, en algunos casos se redujo la disponibilidad de crédito para el sector privado mediante el uso de mecanismos de ahorro forzoso, dentro de un contexto de represión financiera que fomentaba las fugas de capital. En otros, se emitieron títulos de deuda pública en situaciones en que contribuían a aumentar significativamente la tasa de interés, a la vez que generaban expectativas de futuros impuestos. También hubo casos en que sencillamente se emitió dinero, lo que estimulaba la demanda, la inflación y la crisis cambiaria. Muchos países enfrentan en la actualidad la creciente obsolescencia de la planta productiva y un alarmante deterioro de la infraestructura física, como consecuencias de las tendencias descritas.

A continuación se examina cómo estas características de las actuales economías latinoamericanas y caribeñas impiden el desarrollo, y se formulan propuestas para superar la situación descrita.

Notas

¹ Véanse, por ejemplo: CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (LC/G.1440-P), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55, Santiago de Chile, junio de 1987, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.II.G.9, especialmente pp. 17-19; CEPAL, *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos* (LC/G.1540-P), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 61, Santiago de Chile, enero de 1989, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.3, especialmente pp. 17-24; así como los *Balance preliminar de la economía latinoamericana* presentado en diciembre de cada año, especialmente la última parte.

² Más allá del conocido fenómeno de la baja elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos en el mercado mundial, la demanda de muchos de los alimentos y bebidas se ha visto afectada por un desplazamiento de la preferencia de los consumidores en los países industrializados; otros productos de exportación han tenido que enfrentar la competencia de la producción, frecuentemente subsidiada, de los propios países industriales; y otros más se han visto afectados por innovaciones tecnológicas que tienden a sustituir minerales por sucedáneos de menor costo o cuya producción consume menos energía.

III. PRINCIPALES CONDICIONES PARA UNA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD SOCIAL

En los capítulos subsiguientes de este documento, se pone un marcado énfasis en el esfuerzo interno para revertir la crisis de los años ochenta, explorando propuestas tendientes a transformar las estructuras productivas en un contexto de mayor equidad social. Con todo, por mayúsculo y bien concebido que sea ese esfuerzo, sus resultados dependerán de un conjunto mínimo de condiciones relativas al funcionamiento de la economía mundial. Dicho de otra manera, *el entorno externo* continuará influyendo decisivamente en el desempeño de las economías de la región. La economía internacional es, pues, uno de los factores condicionantes del grado de éxito que los países latinoamericanos y caribeños habrán de obtener en lograr la transformación productiva con equidad social.

Las condiciones del entorno externo se entremezclan con otras de origen interno y las refuerzan. Entre estas últimas se destacan: el mantenimiento de los equilibrios *macroeconómicos*, lo cual supone la superación de uno de los signos dominantes del decenio de 1980; el *financiamiento del desarrollo*, ante la grave restricción que significa el fenómeno de años recientes de la transferencia de recursos financieros al exterior; y, finalmente, *el mantenimiento de la cohesión social y la consolidación de los procesos políticos democráticos*, todo lo cual tiene insospechadas repercusiones sobre la formulación y la aplicación de las políticas y estrategias económicas. La estrategia de transformación productiva propuesta en este documento está concebida en el marco de estas condicionantes iniciales, pero asimismo su contenido se orienta a viabilizar la solidez de largo plazo de los equilibrios macroeconómicos y a alcanzar un mayor consenso social.

A continuación se formulan algunas apreciaciones sobre cada una de estas condicionantes de la transformación productiva con equidad social.

A. EL ENTORNO INTERNACIONAL

1. *El marco externo y la evolución económica de América Latina y el Caribe*

La influencia del entorno externo sobre la evolución económica de la región siempre ha sido fundamental. Sin necesidad de remontarse a las economías primarias de exportación del siglo XIX y comienzos del presente o penetrar en las modalidades del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, hay situaciones más recientes que avalan este aserto.

Basta recordar los inicios de la década de 1980, con los profundos virajes en la política económica de los países desarrollados que combatieron sus situaciones de estanflación mediante políticas monetarias restrictivas. Especialmente en los Estados Unidos, donde la inflación había

alcanzado niveles sin precedentes, la intensa elevación de las tasas de interés junto con la valorización del dólar lograron frenar las tendencias inflacionarias, pero al costo de una recesión, fenómeno que se generalizó en mayor o menor grado a todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) durante el bienio 1981-1982. Resultaría ocioso abundar en cuanto a los dramáticos resultados posteriores de esta inflexión, sobre todo para América Latina y el Caribe, porque son bien conocidos.

La actual expansión de la actividad económica en los países desarrollados es la más prolongada del período de posguerra, si bien el ritmo de expansión ha sido más pausado que el de décadas pretéritas, y muchas fuentes oficiales prevén su desaceleración en 1990.¹ El dinamismo revelado por las economías de la OCDE, así como las de industrialización tardía, sobre todo del sudeste asiático, se tradujo en una expansión significativa en el volumen y el valor del comercio mundial. Sin embargo, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no estaban en condiciones de aprovechar los impulsos dinámicos de esa expansión en forma plena. Mientras en los años sesenta y setenta la tasa de crecimiento de los países de América Latina superó a la vigente en los países de la OCDE,² en los años ochenta dicho patrón se revierte bruscamente y el crecimiento de los países industrializados triplica el crecimiento de la región.

Por su parte, la inestabilidad y la incertidumbre, implícitas en las nuevas modalidades de otorgar a las tasas de interés y a las tasas de cambio un papel cada vez mayor como variables de ajuste de las relaciones comerciales entre países, han hecho que el "antiguo orden" de Bretton Woods, que rigió hasta 1971, haya sido progresivamente reemplazado por un sistema de "inestabilidades controladas". Si bien a partir de 1975 ha ido emergiendo cierta coordinación de políticas económicas por parte de los siete principales países de la OCDE, en los últimos años los desequilibrios fiscales, comerciales y cambiarios entre los grandes acreedores superavitarios (Japón y Alemania Federal) y el gran deudor deficitario (Estados Unidos) han contribuido al ambiente de incertidumbre descrito.

Por añadidura, otros fenómenos han contribuido a nutrir dicho ambiente. A principios del decenio de 1990 el principal factor de transformación futura de la economía mundial se refiere a la consolidación y expansión de las nuevas tecnologías que están apareciendo, con sus repercusiones sobre la reorientación de modalidades de producción y comercialización a nivel mundial. Otra tendencia que promete difundirse en los años noventa es la de la consolidación o surgimiento de grandes bloques económicos en el mundo desarrollado. La Comunidad Económica Europea (CEE) culminará su proceso de unificación —incluido el campo monetario— en 1992. Estados Unidos y Canadá están construyendo otro poderoso bloque, en cuya "órbita gravitacional" pueden ser crecientemente incorporadas algunas economías de la región, y notablemente la mexicana. También se exploran las posibilidades de una asociación de libre comercio entre varios países del Pacífico.

No menos importante resulta el sorprendente aceleramiento en la distensión política entre el este y el oeste, con acentuadas tendencias liberalizantes en el seno de los países que integran el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), cuyas repercusiones pueden llegar a ser cruciales, especialmente en las relaciones entre el oriente y el occidente de Europa. El impacto de este proceso sobre América Latina y el Caribe es difícil de predecir. De una parte, la distensión elevará el comercio mundial y la inversión. De otra parte, sin embargo, Europa del Este absorberá capitales para su propia transformación productiva y, por lo tanto, competirá con la región en la obtención de recursos. Cuál efecto predomine, si la expansión del comercio mundial o la distracción de recursos financieros, dependerá, en buena medida, de la posibilidad de obtener o no una solución satisfactoria en materia de reducción de la deuda externa regional, que permita eliminar o reducir drásticamente la transferencia negativa de recursos; dependerá también de la capacidad y posibilidad de los países de la región de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales y de traspasar las barreras al comercio existentes, o negociar su reducción o eliminación.

Por último, otra fuente de intenso cambio en los escenarios económicos venideros proviene de la creciente diferenciación económica de los países en desarrollo. Los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático han abandonado su posición periférica en la especialización productiva mundial al convertirse en fuertes exportadores de manufacturas. Otros grandes países del Asia como la China y la India aceleran su diversificación productiva interna, y se lanzan a competir al mercado manufacturero mundial. Por otro lado, aunque con menor gravitación internacional, los países petroleros siguen constituyendo un grupo diferenciado. Restan múltiples países asiáticos y —especialmente— africanos con posiciones periféricas de corte más clásico. En este contexto, América Latina y el Caribe, como región en desarrollo semindustrializada, continúa ocupando una posición periférica en la especialización productiva mundial, con más de 70% de sus exportaciones (incluidos los combustibles) compuesto por productos primarios.

2. Aspectos estructurales en el comercio internacional y la posición latinoamericana y caribeña

En el cuatrienio 1986-1989 los países desarrollados han mantenido ritmos de crecimiento del volumen de importaciones muy superiores a lo esperado, con tasas que oscilaron entre 6.5% y 9%. Así, el comercio creció más rápidamente que el producto. En este contexto de reciente dinamismo global cabe repasar someramente la naturaleza y composición de los segmentos más expansivos del comercio internacional.

Al examinar las tendencias en el período 1962-1985, se advierte que el dinamismo de las exportaciones de productos primarios (1.6%) es inferior al de las manufacturas basadas en recursos naturales (principalmente alimentos procesados que crecen al 3.7%); que luego vienen las manufacturas tradicionales no basadas en recursos naturales (principalmente bienes de consumo intensivos en mano de obra que crecen al 6.8%), correspondiendo el mayor dinamismo a las manufacturas nuevas que hacen uso intensivo de la investigación y desarrollo (microelectrónica, telemática, biotecnología, ingeniería genética, nuevos materiales) que crecen al 8.1%.

Cabe destacar que las nuevas oleadas de progreso técnico no sólo se traducen en la aparición de nuevos productos, sino también en la reestructuración productiva de productos tradicionales a través de nuevos procesos (robotización, control numérico, técnicas de producción "justo a tiempo" (*just on time*) que permiten disminuir considerablemente las existencias, y surgimiento de nuevas especies vinculado a la ingeniería genética), que modifican la intensidad relativa de uso de diferentes factores, o las calidades requeridas de los mismos. Esto da origen a otro desafío que deben afrontar adecuadamente todos los países en desarrollo y América Latina y el Caribe, en particular.

Como se dijo, en general los países de América Latina y el Caribe se han especializado en la exportación precisamente de aquellos bienes menos dinámicos en el comercio internacional. Paradójicamente, también son esos productos los que tienden a encontrar barreras especiales en los países desarrollados y su comercio suele estar especialmente sujeto a restricciones no arancelarias.

Buena parte del comercio de productos de alta tecnología constituye la base material en que se asienta el creciente comercio de servicios no atribuibles a factores, asociados a la expansión de las telecomunicaciones y de la telemática, y a la circulación transfronteriza de todo tipo de informaciones que se transan en el mercado internacional. A su vez, la gran expansión transnacional de la banca y de las finanzas se apoya de manera decisiva en estas nuevas facilidades técnicas.

Estas tendencias del comercio y la reestructuración productiva internacional constituyen el marco de referencia en que deben encuadrarse los esfuerzos de transformación y modernización productiva de América Latina y el Caribe, más allá de lo que pueda lograrse por medio de las negociaciones

económicas internacionales, particularmente en la Ronda Uruguay del GATT. En definitiva, el acceso a los mercados más dinámicos supone incorporar tecnologías cuyo control está altamente transnacionalizado. Sin un esfuerzo regional en el campo de la investigación y desarrollo, apoyado o vinculado a la cooperación técnica internacional y, a veces, a la inversión directa extranjera, será difícil participar dinámicamente en la expansión de estos mercados.

3. Los productos básicos en las exportaciones de América Latina y el Caribe

Las tendencias del comercio mundial están minando la tradicional especialización productiva en el campo de los productos básicos y transformando la importancia relativa de sus respectivos mercados. Las proyecciones de mediano y largo plazo elaboradas por los principales organismos multilaterales en general coinciden en que no cabría esperar un repunte significativo de los precios reales de la mayoría de los productos primarios, con la importante excepción de los combustibles. En esta trayectoria influye fuertemente el creciente peso de los países desarrollados en el campo de la agricultura de zonas templadas.

En cuanto a las importaciones, los países en desarrollo han incrementado su participación relativa respecto de los desarrollados. Este dato resulta vital para evaluar la localización de los mercados más dinámicos de productos básicos. Aunque todavía representa sólo un tercio del mercado mundial, la demanda de los países en desarrollo en este tipo de productos —alimentos, materias primas agrícolas y minerales— está creciendo tres veces más rápido que la de los países desarrollados.

Por oposición, las orientaciones ya comentadas en el progreso técnico de los países desarrollados tienden a reducir el costo de la mano de obra, de los insumos primarios y de la energía por unidad de producto manufacturero final. La recirculación creciente de material de desecho, la miniaturización de los productos, la sustitución en favor de nuevos materiales compuestos, y la mayor eficiencia en el uso de los insumos —con un requerimiento menor de existencias para los ciclos productivos— contribuyen a la citada tendencia.

En el caso de los productos alimentarios tradicionales de clima tropical (café, azúcar de caña, cacao, banano) se observa una propensión incipiente a la saturación del consumo en los países desarrollados, con elasticidades ingreso extremadamente bajas e incluso negativas. También se dejan sentir los efectos de sustitución de algunos productos, como el de la fructosa que se usa en reemplazo del azúcar; o la creciente utilización de aceites vegetales distintos de los que se extraen del cacao en la elaboración de chocolate. En ambos casos algunos de los productos que pueden utilizarse en la sustitución, por ejemplo maíz y soya, son alimentos de clima templado, respecto de los cuales existe una amplia oferta por parte de los países desarrollados.

No obstante los innegables problemas que surgen del panorama global planteado, las transformaciones antes señaladas irán creando nuevas oportunidades de mercado para productos tanto en el campo de los alimentos como en el de las materias primas. Esas oportunidades no deben ser desperdiciadas, especialmente cuando las posibilidades de expandir las exportaciones pueden materializarse en plazos cortos o medianos, sin necesidad de recurrir inevitablemente a aportaciones de capital o tecnología extranjera.

Aparte del aprovechamiento de determinadas posiciones favorables (los llamados "nichos") en mercados específicos, los países en desarrollo seguramente mantendrán una estrecha vigilancia de las profundas transformaciones que experimenta la actividad industrial de los centros. Ello sería especialmente relevante en el campo de los nuevos materiales, para ir anticipando tendencias futuras

de la demanda de insumos requeridos para las fibras, las nuevas cerámicas, los plásticos y otros compuestos, y la manera en que esas tendencias repercutirán sobre la demanda de las materias primas tradicionales.

La distinta evolución de los mercados en los países desarrollados y en los en desarrollo puede ayudar en esta transición. En efecto, los productos primarios tradicionales probablemente encuentren demanda por un período más prolongado en el mundo en desarrollo, ante una desaceleración de su demanda en los países más desarrollados, a medida que las nuevas oleadas tecnológicas vayan transformando su aparato industrial. En este sentido el aprovechamiento del propio mercado latinoamericano y caribeño parece una obvia alternativa por explorar.

4. *El proteccionismo como impuesto a la transformación productiva*

Las trabas proteccionistas en los mercados de los países desarrollados son un factor importante que inhibe el efecto positivo potencial del crecimiento de las transacciones comerciales internacionales sobre la transformación productiva de América Latina y el Caribe.

En las negociaciones del GATT los países en desarrollo han planteado diversos problemas del comercio internacional que deterioran la disciplina multilateral. Entre ellos figuran el fracaso de diversas medidas basadas en el principio de *statu quo* y desmantelamiento de las restricciones existentes, tales como las aplicadas al comercio de textiles y prendas de vestir y la prometida liberalización del comercio de productos agrícolas; el hecho que no se haya logrado acuerdo en forma de un código obligatorio de salvaguardias; la inexistencia de normas disciplinarias del GATT sobre productos agrícolas; la falta de medidas especiales encaminadas a reducir la progresividad arancelaria, y las restricciones voluntarias a la exportación.

Al mismo tiempo, durante el período 1973-1983, los países desarrollados aumentaron de modo importante sus subsidios directos al sector industrial y a partir de entonces han tendido a reemplazarlos por medidas proteccionistas aplicadas a las importaciones, especialmente en aquellas ramas que a los países en desarrollo les interesa mucho exportar. Entre esas medidas se destacan las restricciones cuantitativas a la importación y los recargos e impuestos que recaen sobre la misma. El número de medidas anti *dumping* y los derechos compensatorios adoptados por los países desarrollados han aumentado y se ha acrecentado su importancia económica y tecnológica. Simultáneamente los países en desarrollo, tomados en conjunto, han tendido a reducir las restricciones al comercio y a las transacciones internacionales sobre servicios.

Las barreras comerciales de los países desarrollados tienden a ser mayores respecto de la importación de manufacturas de los países en desarrollo que de los países desarrollados; los aranceles aplicados de acuerdo con la cláusula de la nación más favorecida tienden a ser más altos para los productos exportados de modo significativo por los países en desarrollo. Con frecuencia las tasas mayores se concentran en los textiles, la ropa, el calzado y en algunos productos petroquímicos de interés para los países en desarrollo; y el Sistema Generalizado de Preferencias de los países en desarrollo a menudo excluye sus principales exportaciones industriales.

Particular gravedad reviste el proteccionismo diferencial respecto de los productos con mayor valor agregado que podrían ser exportados de modo competitivo por los países en desarrollo. Dicho tipo de proteccionismo es, en la práctica, un verdadero impuesto internacional a la agregación de valor; o sea, un impuesto a la transformación productiva. El proteccionismo selectivo en relación con los países en desarrollo hace más difícil la aparición de nuevos exportadores, los que con frecuencia

intentan ocupar posiciones abandonadas por los países recientemente industrializados, precisamente debido a dicho proteccionismo.

En el último periodo se ha suscitado el temor de que se creen bloques económicos y comerciales debido al aumento de los acuerdos comerciales bilaterales; la adopción de represalias bilaterales; y algunas medidas referentes al comercio en el seno de las agrupaciones regionales. La ley de comercio de los Estados Unidos (*U.S. Omnibus Trade Expansion and Competitiveness Act of 1988*) determina la realización de negociaciones bilaterales para mejorar el acceso a los mercados. Una evolución negativa de dichas negociaciones puede tener un impacto significativo sobre el comercio exterior regional con dicho país. Por otra parte, de conformidad con el Acta Unica Europea de 1986, la CEE completará un solo mercado interno en 1992. El programa de reformas del régimen interno del movimiento de bienes y servicios afectará las prácticas comerciales, permaneciendo la interrogante sobre su efecto en el grado de apertura del mercado europeo.

En cuanto al comercio de servicios, las negociaciones se encuentran en pleno desarrollo. Los países en desarrollo han adelantado algunas condiciones, entre ellas la reciprocidad relativa, la no transposición mecánica del comercio de bienes al de servicios, la no discriminación entre factores, y el establecimiento de una disciplina estricta y criterios objetivos para la aplicación de medidas anti *dumping*.

5. Los principales desafíos en las finanzas internacionales y el problema de la deuda externa

Dentro del esquema financiero internacional vigente son varias las características que revisten especial consideración desde la óptica de sus efectos sobre América Latina y el Caribe. En primer lugar, las distintas monedas nacionales que se utilizan como reservas internacionales están sujetas permanentemente a inestabilidades cambiarias de distinta envergadura, las que son mantenidas dentro de márgenes estimados aceptables por los gobiernos del Grupo de los Siete mediante la acción coordinada de sus bancos centrales. En la práctica, lo que está operando es un sistema patrón-dólar estadounidense con paridades cambiarias variables, y dentro del cual el marco alemán y el yen japonés son otras monedas de reserva importantes, en tanto que es poco significativo el papel desempeñado por los derechos especiales de giro (DEG). Estas modificaciones cambiarias alteran en plazos muy cortos la competitividad de las exportaciones latinoamericanas y del Caribe.

En segundo término, la creación de liquidez internacional es irregular, y está dominada en buena parte por las acciones de agentes privados nacionales y transnacionales; además, es bastante limitada la vigilancia supranacional ejercida sobre esa función. Incluso en ella tiene poca influencia el desempeño de las autoridades monetarias del Grupo de los Siete. Además, la expansión de la liquidez internacional no se regula en función del desarrollo de la economía mundial y, menos todavía, en relación con las necesidades especiales de los países en desarrollo.

En tercer lugar, la trayectoria de las finanzas internacionales en los últimos años se caracteriza por desajustes profundos en las cuentas externas de algunos países industrializados, en circunstancias en que son estructuralmente asimétricas las exigencias en materia de correcciones de desequilibrios macroeconómicos. En la actualidad, los déficit comercial y fiscal norteamericanos han fluctuado en torno a los 10 000 millones de dólares mensuales, lo que determina una posición de grandes desequilibrios. Esta puede ser mantenida y financiada solamente a través de las transferencias de capitales, por montos similares a los identificados más arriba, que se gestan en las dos economías grandes y establemente superavitarias en sus balances de pagos, como lo es Japón, en primer lugar, y la República Federal de Alemania, en segundo. Esa abultada transferencia de recursos entre las tres principales naciones industrializadas de economía de mercado, si bien se realiza preferentemente en

forma de préstamos, también ocurre bajo la modalidad de crecientes inversiones foráneas en los Estados Unidos. Una manifestación ilustrativa de esa peculiar forma de equilibrio, que ya se mantiene desde hace ocho años es que, por un lado, a la fecha el saldo de la deuda federal de los Estados Unidos se estima en una cifra cercana a su producto interno bruto anual, mientras que, por otro lado, los bancos comerciales del Japón han pasado a ser predominantes en el mundo financiero internacional, al punto que entre los diez primeros bancos comerciales más grandes del mundo, nueve son de ese país.

Complementariamente, para hacer atractiva y factible esa transferencia de recursos de capital desde Japón y la República Federal de Alemania hacia los Estados Unidos, es necesario que en las finanzas internacionales estén vigentes tasas de interés de los préstamos y de rentabilidad de las inversiones relativamente elevadas, en valores reales. De esa manera, la afluencia de recursos a los Estados Unidos, deudor calificado y de mucha potencialidad económica, establece en la práctica una base mínima de rendimiento del capital aceptable internacionalmente.

En este contexto se sitúa el problema real y financiero generado por la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe, y en particular aquellos países altamente endeudados con la banca privada internacional. En efecto, mientras esa deuda genera un pesado servicio, el financiamiento nuevo se ha contraído significativamente. En la mayoría de los países de la región, la banca privada se limita a conceder préstamos "forzosos" asociados a reestructuraciones de la deuda. Al mismo tiempo, la contribución de los organismos multilaterales de crédito ha disminuido —e incluso se ha tornado negativa en muchos casos— al ritmo que crece el servicio y amortización de la cartera acumulada en períodos anteriores. De otra parte, la contribución financiera de la inversión directa extranjera disminuyó, en el marco del panorama recesivo que caracterizó a la región.

Como resultado de la presencia simultánea de los elementos descritos, sumados a la situación generalmente desfavorable que ha afectado el comercio de los países de la región, y caracterizada por el deterioro en la relación de los términos de intercambio, se ha producido un fenómeno sin precedentes en los años ochenta, en virtud del cual América Latina y el Caribe en su conjunto se ha convertido en una región exportadora neta de recursos financieros. Así, en los últimos ocho años se calcula que esa transferencia acumulada ascendió a más de 200 mil millones de dólares. En ese fenómeno, el endeudamiento excesivo desempeñó un papel determinante, por lo que la solución de dicho problema adquirió primera prelación en las relaciones económicas externas de la mayoría de los países de la región.³

Respecto al posible financiamiento externo de América Latina proveniente de los organismos multilaterales de crédito, es cierto que la materialización de perspectivas más favorables dependerá en gran medida de la eficacia de las políticas de ajuste que se sigan en los diferentes países de la región, así como de la efectiva generación en ellos de proyectos adecuados de inversión y desarrollo. Pero es igualmente importante que esos organismos requieran reponer su capital para estar en condiciones de responder a la creciente demanda de nuevos recursos financieros.

6. Inversión extranjera directa y acceso a la tecnología

La participación de América Latina y el Caribe en la inversión directa a nivel mundial ha bajado de manera sustancial desde que se inició la crisis de la deuda externa, habiendo llegado a 5.3% en el periodo 1986-1987, en comparación con 12%-13% en el periodo 1977-1981.

La transformación productiva de la economía regional podría beneficiarse del aumento de la inversión extranjera directa en sectores portadores del cambio técnico, y en especial los generadores

de exportaciones. También ello ofrecería la posibilidad de ensayar nuevas formas de asociación entre el capital nacional y el externo.

Las modalidades de inversión extranjera directa funcionales para el objetivo antes mencionado deben favorecer el aporte efectivo de capital, tecnología y capacidad de dirección a las economías receptoras, y pueden facilitar el acceso a mercados externos. En tal sentido, serán las propias legislaciones nacionales las que establecerán los regímenes de incentivos y de regulación de las inversiones extranjeras que pueden acudir a los diferentes países latinoamericanos.

Sobre este tema, cabría comentar dos aspectos. Por una parte, las inversiones extranjeras pueden, al parecer, cumplir un papel más dinámico de adicionalidad en las inversiones y de favorecimiento de la innovación tecnológica si corresponden efectivamente a nuevas inversiones y no a la mera compra de activos o de empresas ya existentes, o de ambos. Por otra parte, cuando las inversiones extranjeras se originan en operaciones de conversión de la deuda externa, y el inversionista adquiere en el mercado documentos a un precio muy inferior a su valor nominal, como la cotización fijada por las autoridades a dichos documentos se acerca a su valor nominal, se produce en la práctica una revalorización de ellos. Al proceder de esta forma, únicamente se reemplaza la deuda externa por inversión extranjera, sin aprovechar para el país deudor al menos una parte del descuento con que los títulos de la deuda externa se están transando en los mercados secundarios.

En el ámbito de la tecnología, los países en desarrollo enfrentan una variedad de obstáculos para el acceso a la tecnología moderna, especialmente a las redes de información, puesto que éste se encuentra condicionado o influido de antemano por factores financieros, técnicos, o legales. A este respecto los países en desarrollo han señalado la necesidad de que se prohíban las medidas y prácticas que limiten o impidan el acceso a las redes de información y servicios de distribución, así como de las innovaciones técnicas relacionadas con el sector; se eliminen las medidas que impidan o limiten la libre elección en la adquisición de tecnología o que restrinjan el acceso a través del manejo de los precios; se facilite la formación de personal local; se promueva la participación de proveedores nacionales en actividades de investigación y desarrollo efectuadas por proveedores extranjeros; y se establezcan centros de consulta sobre la tecnología de servicios en los países industrializados y sobre la demanda de servicios tecnológicos en los países en desarrollo.

B. LOS EQUILIBRIOS MACROECONOMICOS

Los desequilibrios macroeconómicos de los años ochenta alcanzaron magnitudes sin precedentes. Tales desajustes se dieron, además, en forma simultánea en los planos externo, fiscal y productivo, manifestándose en forma de estrechez de divisas, altas tasas inflacionarias, baja inversión y subutilización de la capacidad instalada. Por otra parte, como quedó señalado en el capítulo precedente, tanto los desbordes inflacionarios como el intento de restaurar los equilibrios significaron ingentes costos sociales, traduciéndose, de hecho, en mayores desigualdades.

Una lección central que emerge de la experiencia de los años ochenta es que, para crecer en forma sólida y sostenida, es indispensable mantener los equilibrios macroeconómicos. Entre 1950 y la primera crisis del petróleo la región soportó inflaciones crónicas de alrededor de 20% anual —aunque con déficit en cuenta corriente inferiores al 1% del producto interno bruto— sin que ello impidiera un crecimiento sólido y sostenido de 2.5% anual del producto por habitante. (Véase el cuadro III.1.) Sin embargo, en los años ochenta se registraron en muchos países saldos negativos de la cuenta corriente superiores a 4% de dicho producto y tasas de inflación de tres y hasta cuatro dígitos; desequilibrios que a todas luces exceden lo tolerable, tanto económica como socialmente. De hecho, estos desajustes tornan virtualmente imposibles los procesos racionales de cálculo o evaluación económica necesarios para realizar transacciones y planes de inversión.

Cuadro III.1

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO, INFLACION Y DESEQUILIBRIO
EXTERNO 1950-1988*(Promedios anuales por periodo)*

	1950- 1954	1955- 1959	1960- 1964	1965- 1969	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1981	1982- 1988
1. Tasa anual de crecimiento del PIB/habitante	2.0	1.9	2.8	2.7	4.3	3.1	1.0	-0.8
2. Tasa anual de inflación <u>a/</u>	13	17	25	19	23	50	57	240
3. Déficit en cuenta corriente/PIB	0.3	0.7	0.6	0.8	1.5	3.2	4.6	1.2 <u>b/</u>
4. Entrada neta de capitales/PIB	0.4	0.7	0.5	1.0	2.3	4.4	4.5	1.4
5. Transferencia <u>c/</u> neta de recursos/PIB	-0.3	-0.1	-0.2	-0.3	0.3	1.4	1.5	-4.0

a/ Promedio de las tasas nacionales de inflación, ponderadas por la población de cada país.

b/ 1983-1988, ya que gran parte del ajuste no estaba completo en 1982 y aún se financiaba con reservas.

c/ El signo más (+) significa transferencia hacia América Latina; el signo menos (-), transferencia hacia el exterior.

La experiencia de la región muestra, además, que no sólo son costosos los desbordes macroeconómicos, sino también los programas para restaurar los equilibrios. En efecto, aunque es teóricamente posible diseñar programas de estabilización y ajuste no recesivos, en la práctica éstos han tenido efectos contractivos; esto es particularmente claro en el caso de los desequilibrios externos, pues mientras más se prolongan, más costoso resulta el ulterior ajuste. Además, la confianza y credibilidad necesarias para retomar un crecimiento sólido no se recuperan en forma instantánea con la restauración de los equilibrios básicos, sino que requieren que estos últimos se consoliden, según lo comprueban, a vía de ejemplo, las experiencias de Bolivia después de 1985 y de México después de 1987. Por último, cuando un intento de estabilización fracasa, es probable que el próximo sea aún más costoso, como lo sugieren los diversos intentos de estabilización aplicados con posterioridad al fracaso de los planes Austral, Cruzado e Inti en Argentina, Brasil y Perú, respectivamente.

El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos dentro de márgenes prudentes desde luego no es condición suficiente para el crecimiento; no obstante, sí es condición necesaria. En los años ochenta se comprobó ampliamente que la capacidad productiva, de captación de recursos por el sector público y la disponibilidad de divisas imponen límites reales a la gestión macroeconómica. De hecho, si bien todos los países de la región fueron golpeados por la crisis, en general el crecimiento se resintió en menor medida en aquellos donde la inflación fue más moderada o menos variable.

Es necesario, además, combinar pragmáticamente los objetivos de la estabilización y el ajuste con los de la transformación productiva, orientando la política macroeconómica hacia el objetivo de crecimiento. A ese fin, se analizan brevemente a continuación los instrumentos para lograr el pleno uso de la capacidad instalada, el aumento de la inversión y el despliegue de las exportaciones.

1. Aprovechamiento del margen de expansión del producto

No obstante los agudos desequilibrios actuales de las finanzas públicas y las restricciones del presupuesto en divisas, persiste un considerable margen de expansión del producto, mediante una adecuada combinación de ordenamiento económico interno y un mejor aprovechamiento de la capacidad de las economías para generar o ahorrar divisas, o lograr simultáneamente ambos objetivos.

Para aprovecharlo, convendría que al diseñar la política económica se tengan en cuenta tres hechos centrales. El primero es la aguda escasez de divisas derivada del vuelco que la crisis de la deuda externa ha provocado en materia de transferencia de recursos y que ha forzado a las economías de la región a ajustar sus cuentas externas recurriendo al ahorro en lo que se refiere a las importaciones, aun a costa de un descenso en el nivel de actividad interna. Los eventuales logros en materia de reducción de la deuda externa son un complemento indispensable del esfuerzo interno en favor de la generación y el ahorro de divisas. Sin embargo, dada la magnitud de la transferencia negativa y las proyecciones más razonables acerca de su evolución en el futuro previsible, retomar el desarrollo no será viable de no existir un esfuerzo interno de gran envergadura en favor de las exportaciones. De ahí que la promoción de un sólido desarrollo exportador constituye uno de los ejes de cualquier estrategia de recuperación y crecimiento.

El segundo hecho está dado por los agudos desequilibrios fiscales. El estancamiento reciente de muchas economías obedece a escaladas de los precios o bien a recesiones asociadas a los planes de estabilización aplicados para detener inflaciones que se habían tornado descontroladas. Un desequilibrio fiscal elevado y persistente, financiado por la vía de la inflación, imposibilita el crecimiento, y no sólo a causa de la adversa incidencia de los desbordes inflacionarios sobre el nivel de actividad, sino por su efecto particularmente negativo sobre la demanda de inversión. De esta forma, el nivel del producto se estanca y su composición se ve alterada, en términos de una caída del coeficiente de inversión. Así, el logro y la preservación de una sólida situación fiscal constituyen el segundo componente central del diseño de una estrategia macroeconómica de recuperación y crecimiento.

El déficit público deprime la inversión por distintas vías. El expediente de financiarlo con emisión de deuda pública presiona hacia arriba el costo del crédito, lo que, sumado a la merma en el nivel de actividad, inhibe potenciales planes de inversión. Se ha buscado asegurar la disponibilidad de crédito barato para cubrir el déficit público mediante la fijación de las tasas de interés, a menudo en niveles reales negativos, tratando de evitar que el alza de dichas tasas agudice aún más el déficit, al aumentar el servicio de la deuda interna pública. Sin embargo, al deprimir la tasa de interés, la represión financiera alienta la fuga de capitales y desvía ahorro financiero hacia canales informales, con severo perjuicio para la inversión privada y la asignación de recursos. Además, si el déficit es cubierto directamente con emisión, tiende a precipitarse un desborde inflacionario. La enorme variabilidad de precios relativos asociada a este fenómeno alienta las maniobras especulativas, en detrimento de la producción y la inversión.

El tercer hecho central se refiere al margen de capacidad instalada ociosa y la elevada tasa de subutilización de la fuerza de trabajo. Si se lograran sortear los estrangulamientos provenientes de las áreas externa y fiscal, habría considerable margen para el crecimiento de la economía. La aplicación de un conjunto de políticas que condujera a las economías a sus producciones de plena capacidad

podría redundar en mayores niveles de producto por habitante, inversión, ahorro y consumo, así como en mejores salarios. A ese fin se requiere, naturalmente, la cuidadosa administración de algunos precios y gastos claves, pero esa forma de proceder ofrece una perspectiva promisorio en medio de la frustración en que se debate la región en su conjunto.

2. Exportaciones e inversión como dos factores claves

El concepto de recuperación es asimilable a aquella fase en que el producto efectivo se acerca al producto potencial; y el de crecimiento, a la posterior expansión de ambos. La senda de la recuperación debiera cumplir dos objetivos. El primero es que la superación de la astringencia fiscal y de divisas se haga al ritmo necesario para tornar viable el repunte de la producción. El segundo es que durante el proceso de recuperación se eleve de manera paulatina el coeficiente de inversión, de modo que cuando la economía recupere el pleno uso de su capacidad instalada el coeficiente de inversión alcance un nivel que permita una expansión sostenida del producto a ritmos históricos previos al decenio de los ochenta. Se estima que, en promedio, ese coeficiente se sitúa en torno al 22%.

La consecución de la recuperación y el crecimiento exige que las brechas fiscal y externa evolucionen de manera coherente. Si se tiene en cuenta que la diferencia entre el producto efectivo y el producto potencial de la región puede ser del orden de 15%, el primer requisito para conseguir que al término de la fase de recuperación el coeficiente de inversión haya subido a 22% es que el consumo por habitante se expanda a una tasa significativamente inferior a la del producto por habitante.⁴ Esa es la única forma de compatibilizar los incrementos requeridos en el ahorro y la inversión.

Para lograr que el consumo aumente de manera tan moderada ante el nivel de por sí sumamente deprimido de grandes contingentes de la población latinoamericana y caribeña, habrá que prestar atención prioritaria a la evolución del consumo de los estratos de alto ingreso. Asimismo, la evolución del gasto público, de las decisiones de política monetaria y crediticia y la trayectoria de los salarios deberán ser consecuentes con ese objetivo. La expansión del consumo del gobierno debiera quedar supeditada a severas limitaciones, dado el imperativo de preservar el equilibrio fiscal y de recuperar los deprimidos niveles de inversión pública, tanto en infraestructura y otros gastos complementarios a la inversión privada, como en capital humano (educación, salud). La recuperación económica permitiría al sector público acceder a nuevos recursos, merced a un previsible incremento en la recaudación tributaria, una eventual mejoría financiera de las empresas estatales ligadas al mercado interno, la presunta disminución de los desembolsos por concepto de subsidios de desempleo y el señoraje⁵ derivado de la probable ampliación de la base monetaria real. Se requerirán en muchos casos reformas fiscales y mejoría en la administración tributaria para elevar la recaudación tributaria. Dichos recursos han de ser administrados con extrema prudencia, a fin de evitar la generación de nuevos desequilibrios.

Tal vez el desafío más complejo consista en allegar los recursos externos con el objeto de contribuir a financiar la recuperación y el crecimiento. La magnitud de estos requerimientos es tanto mayor si se considera que la inversión, cuyo nivel debe ser elevado, requiere el uso intensivo de divisas. Aunque es posible avanzar en el campo de la sustitución de importaciones, parece claro que el peso de la estrategia recaerá sobre la capacidad de las economías de ampliar sus exportaciones sin perjuicio de la imprescindible reducción que se logre en el servicio de la deuda externa. Sin un perseverante e intenso esfuerzo en esta dirección —tema de atención en los capítulos subsiguientes— la factibilidad de la recuperación y el crecimiento sería escasa.

En síntesis, la reanudación del crecimiento exige un razonable equilibrio de las finanzas públicas, el despliegue de un ciclo de expansión encabezado por las exportaciones y la inversión, con un

incremento controlado del consumo y las importaciones. Este criterio general es válido para la región en su conjunto. No obstante, las situaciones nacionales abarcan un espectro muy amplio y diverso. Hay desde economías en relativo equilibrio y/o que están haciendo uso virtualmente pleno de su capacidad instalada (Colombia, Chile, Uruguay), hasta otras en las que prevalecen enormes desequilibrios y una aguda subutilización del potencial productivo (Argentina, Brasil, Perú). La realidad específica de cada economía determinará la adecuada ponderación de objetivos y políticas. La orientación de la política económica debe otorgar prioridad a la flexibilización de la brecha dominante, esto es, concentrar inicialmente el esfuerzo en el ajuste fiscal, la generación y ahorro de divisas y la ampliación de la capacidad productiva, según cuál de estos tres equilibrios básicos aparezca más restrictivo. Naturalmente, las políticas que se adopten para cerrar la brecha dominante deberán tener en cuenta la existencia de las otras brechas y apoyar su reducción.

La relación entre inversión y crecimiento, y entre crecimiento y transformación productiva, significa no sólo invertir, sino invertir bien, en el sentido de mejorar la asignación eficiente de recursos en actividades de elevada rentabilidad social. Los recursos adicionales que se obtengan, tanto por la vía de los esfuerzos internos como de la cooperación internacional, se requieren precisamente para lograr una estructura productiva caracterizada por su mayor competitividad internacional.

C. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

El desafío de la transformación productiva requiere una elevación sustancial de la tasa de inversión, lo cual, a su vez, supone un alza concomitante de sus fuentes de financiamiento, esto es, un incremento importante del ahorro. Aumentar la inversión, por ejemplo, desde 16% a 22% del producto exige recursos que exceden de 70 mil millones de dólares por año en la región. Ello da una idea de la magnitud del esfuerzo requerido. Para la región en su conjunto, si la transferencia neta de recursos al exterior se redujera a cero, significaría cubrir algo menos de la mitad de los fondos necesarios. El resto tendría que provenir de un esfuerzo interno adicional, lo que constituye un requisito para la aplicación de las políticas propuestas en los capítulos subsiguientes. A continuación se analizan las principales fuentes de financiamiento potencial para cumplir este requisito: el financiamiento externo, el ahorro del sector público y el ahorro privado.

1. *La contribución externa al financiamiento del desarrollo*

Tradicionalmente se ha considerado el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos —el ahorro externo— como la contribución externa al proceso de inversión. Hoy se ha tornado familiar el concepto de transferencia neta de recursos, que es asimilable al saldo comercial de la balanza de pagos. La diferencia es conceptualmente importante, toda vez que aquella parte del financiamiento externo que debe ser utilizada para el pago de intereses (últimamente el pago de intereses ha superado ampliamente el financiamiento externo neto) no queda disponible para la inversión. En otros términos, la inversión se financia con ahorro interno y con transferencia neta de recursos del exterior. De hecho, en los años ochenta la crisis de la deuda externa determinó un dramático vuelco en la transferencia neta de recursos respecto de las décadas precedentes; de un ingreso equivalente a dos puntos del producto regional se pasó a una transferencia hacia el exterior que ha promediado cuatro puntos del producto desde 1982, es decir, la variación alcanzó a seis puntos del producto.

A pesar del enorme esfuerzo de austeridad desplegado, que se refleja en que la tasa de ahorro interno (o fracción no consumida del producto) se ha mantenido en un quinto del mismo no obstante

la fuerte caída del producto por habitante, la contracción de la contribución externa no ha podido ser amortiguada y la tasa de inversión ha declinado drásticamente. Hacia el futuro no podrá haber transformación productiva ni mayor equidad social de no mediar un cambio en esta situación. Habrán de concertarse políticas que signifiquen una reducción sustancial de la transferencia de recursos al exterior, que podrán consistir en una disminución del principal adeudado, de la tasa de interés devengada por los pasivos externos de la región, o bien de un incremento en el flujo de préstamos del exterior. Estas medidas han sido recogidas en principio por el plan Brady. Sin embargo, los resultados hasta ahora alcanzados por esta iniciativa distan mucho de ser suficientes para viabilizar la retoma del crecimiento y la inversión en la región.⁶

El obstáculo al crecimiento y la inversión interpuesto por la falta de financiamiento externo adecuado constituye una dificultad importante. La caída del ahorro externo no sólo representa una lesión directa a las fuentes de financiamiento de la inversión, sino que, además, entorpece la capacidad de generación del ahorro interno. Este efecto obedece a que la carencia de divisas obliga a las economías a operar por debajo de sus niveles de plena capacidad e introduce enormes niveles de incertidumbre y de variabilidad en el producto. El ajuste del periodo 1982-1984 está marcado por este signo. Posteriormente, como se comentó, el desborde inflacionario ha sido el rasgo predominante en la región; sin embargo, no obstante un importante despliegue de las exportaciones regionales, el peso de la deuda externa es tal que, de mantenerse, las economías probablemente no logren contar con las suficientes divisas para viabilizar un proceso sostenido de recuperación de la producción y una elevación de la inversión, aunque puedan dominar la inflación.

El efecto inhibitor de la estrechez de divisas en la formación del ahorro interno plantea desafíos que agregan urgencia a la meta de reducir la transferencia de recursos. Esto último es una condición necesaria pero no suficiente para elevar la producción y la inversión. Se requiere, además, un intenso despliegue de la capacidad exportadora regional y un marco de política económica que evite que eventuales aumentos en el ahorro externo sustituyan las fuentes de ahorro interno.

Asimismo, la falta de divisas impide, en muchos casos, el pleno uso de los recursos productivos disponibles. Esto significa que el valor social de una unidad de divisa es mayor que su valor privado, toda vez que la generación o ahorro de divisas adicionales permite, además, la ocupación de factores productivos desocupados, cuyo uso no representa un costo para la sociedad.

Sin embargo, la adaptación de los procesos productivos para generar bienes susceptibles de ser exportados a los mercados externos toma tiempo, por lo que las políticas de reasignación del gasto tienden a operar más lentamente que las basadas en la reducción del mismo. De hecho, la mayor parte del ajuste en la región se logró mediante la reducción del gasto: la producción de bienes no transables (por ejemplo, la construcción), cayó a un ritmo más rápido que la expansión de la producción de bienes transables; sin embargo, los recursos así liberados no se ocuparon para ampliar la producción de bienes transables. Por lo anterior, y habida cuenta de los efectos sociales indeseables de las políticas de reducción de gasto, se justifica y es eficiente emplear políticas transitorias de fuerte efecto en la reasignación del gasto. En términos muy generales, se estima que para mejorar el balance comercial en 100 mil millones de dólares en tres años, la región sacrificó un monto del orden de 250 mil millones de dólares en producto perdido;⁷ o sea, se sacrificaron dos dólares y medio de producción interna para ahorrar un dólar en divisas. Esto significa que cualquier combinación eficiente de sobretasas arancelarias o de subsidios especiales a la exportación que ahorraran o generaran un dólar en divisas a un costo menor que ese monto de producción perdida habría sido preferible a la política de ajuste seguida. Por ser un problema transitorio, se trata de fortalecer el efecto de sustitución inmediato. Una vez que se hicieran sentir los efectos con toda su fuerza, sería innecesario aplicar incentivos a la asignación excesiva.

Una política macroeconómica que evite que el ahorro externo sustituya el ahorro interno es también indispensable para lograr que una reducción en la carga de la deuda externa posibilite una recuperación de la inversión. En el pasado, ha sido común la práctica de sustituir ahorro del gobierno por financiamiento externo. Si se ha de aprovechar eficientemente eventuales incrementos en el ahorro externo, dichas prácticas deben ser desterradas. El financiamiento de la transformación productiva supone un enorme esfuerzo fiscal en materia de incremento del ahorro público.

2. El ahorro público

Uno de los rasgos más distintivos de la macroeconomía regional en los años ochenta ha sido la caída del ahorro público. Las causas básicas de este problema fueron los descensos de los ingresos tributarios concomitantes con el panorama recesivo y la inflación, que han ido acompañados frecuentemente de aumentos del gasto público por concepto de subsidios y transferencias, particularmente referidos al pago de intereses sobre la deuda pública, tanto interna como externa, y a operaciones cuasifiscales (operaciones de índole fiscal realizadas por los bancos centrales, las más de las veces destinadas a rescatar a deudores y entidades financieras con patrimonios seriamente comprometidos a raíz de crisis financieras internas).

Los tres fenómenos —aumentos del gasto por subsidios y transferencias, mayor costo de las operaciones cuasifiscales y caída en los ingresos tributarios— han estado vinculados con la crisis desencadenada por la deuda externa. En efecto, la mayor carga fiscal del servicio de la deuda externa es su derivado directo. Se calcula que del vuelco global en materia de transferencia neta de recursos desde el exterior, alrededor de 80% (algo más de cuatro puntos del producto) han sido de cargo fiscal. Por su parte, el incremento del servicio de la deuda pública interna proviene tanto del incremento de su principal como del interés devengado por la misma. Ambas magnitudes han crecido en numerosos países a consecuencia de la imposibilidad de los sectores públicos de acomodar por la vía de la disminución de gastos o de incrementos de los ingresos corrientes la situación del financiamiento externo. Así, los sectores públicos han debido recurrir al endeudamiento interno, con la consiguiente alza de la tasa de interés.

El aumento del costo de las operaciones cuasifiscales también se deriva indirectamente de la crisis de la deuda. La interrupción del flujo de crédito externo a la región infligió un duro golpe a los deudores y a los intermediarios financieros, que poseían importantes pasivos en moneda extranjera. El problema se vio agravado por las recesiones internas y las devaluaciones de la moneda; los bancos centrales de muchos países debieron intervenir con subsidios y reprogramaciones de la deuda, a fin de evitar un colapso generalizado del sistema de pagos. Posteriormente la fuerte demanda de fondos por parte del sector público en el mercado interno ha socavado la calidad de muchos activos del sistema financiero, al presionar el alza de las tasas de interés. Todo lo anterior ha implicado cuantiosas pérdidas por parte de los bancos centrales, amén de la contracción del ahorro público.

Finalmente, la caída en los ingresos tributarios ha estado estrechamente relacionada con el fenómeno de la recesión y la inflación. Ha sido tal la magnitud de los déficit públicos por acomodar, que los mercados financieros internos se han saturado rápidamente de valores públicos. En esas condiciones los déficit han tendido a monetizarse, abriendo paso a crecientes inflaciones que han mermado los ingresos fiscales por el llamado efecto de Olivera-Tanzi,⁸ relativo a la presencia de rezagos en la recaudación combinados con tasas de inflación crecientes.

La evolución del resultado de las empresas públicas ha sido disímil; en algunas experiencias dichas empresas se han ubicado preferentemente en el sector de los bienes exportables de la economía (beneficiándose con las devaluaciones), o bien, han seguido políticas tarifarias con incrementos superiores al promedio de los precios de la economía. En dichos casos, las empresas

públicas han aumentado su contribución al ahorro público. En otras experiencias, sin embargo, las empresas públicas han enfrentado un alto nivel de endeudamiento acumulado; han experimentado una delimitación poco clara entre objetivos empresariales y no empresariales; han soportado políticas de control de precios en el marco de programas de contención inflacionaria o han sido parte de esquemas de subsidio por la vía de los precios, especialmente a las exportaciones. En estas experiencias, muchas veces las empresas públicas han presentado cuantiosos déficit, contribuyendo así al desahorro público.

El desahorro del sector público lógicamente ha tenido consecuencias negativas sobre el ahorro total. La experiencia de los países de la región demuestra, inequívocamente, que el sector privado no incorpora plenamente los déficit públicos como señales de futuros impuestos y, en consecuencia, no genera ahorros adicionales para compensar la caída del ahorro público. La ausencia de sustitución plena entre ambas formas de ahorro implica que un aumento del ahorro público permitiría elevar el ahorro total.

Cabe señalar, además, que el desajuste fiscal ha perjudicado seriamente la inversión privada. Ello deriva, entre otros factores, del impacto del déficit público en el costo del crédito, lo que ilustra lo perjudicial de un ambiente inflacionario en las decisiones de inversión. Finalmente, en los últimos años se ha registrado una tendencia a aplicar ajustes del presupuesto público por la vía de reducir la inversión pública. Dadas las características estructurales de la región, dicha inversión es altamente complementaria con la inversión privada, por lo que la reducción de la primera afecta en forma adversa a la última. La caída de la inversión privada tiende a deprimir el ahorro privado —particularmente a nivel de las empresas— y a favorecer la fuga de capitales.

De lo anterior se puede concluir que el financiamiento de la transformación productiva requiere, como condición indispensable, una reacomodación de la política fiscal a fin de elevar el ahorro público. Cabe consignar que, si se pudiera disminuir aún más el déficit primario, podría operar una suerte de círculo virtuoso. Si disminuye la presión fiscal sobre el mercado del crédito las tasas de interés podrían ceder, lo que aliviaría el servicio de la deuda interna pública; este proceso, al igual que lo que ocurre con las eventuales caídas de la tasa de inflación y su efecto sobre la recaudación de impuestos, se tiende a retroalimentar.

Existe relativo consenso en cuanto a que los grados de maniobra de la política fiscal actual en la región son muy limitados en materia de gasto. Los gastos en inversión han sido reducidos, en muchos casos, más allá de lo conveniente y los gastos corrientes difícilmente resisten nuevas disminuciones, a menos que el Estado se decida a dejar de realizar completamente ciertas tareas. No obstante, es necesario otorgar prioridad a la asignación del gasto público en un enfoque de mediano plazo, encaminado a enfatizar dos elementos centrales: complementar el esfuerzo privado en materia de reinserción internacional y minimizar el costo social del ajuste. El primer objetivo implica evitar el ajuste fiscal por la vía de contraer la inversión pública, pero también supone otorgar prioridad a los escasos recursos de inversión en aquellos sectores que sean altamente complementarios con el esfuerzo privado de reconversión productiva. En este ámbito se destacan, como se verá más adelante, los gastos en inversiones de infraestructura y en capital humano, especialmente en salud pública, educación y en readiestramiento de la mano de obra, así como en investigación dirigida al desarrollo tecnológico y a las ciencias básicas. Obviamente, el orden de prelación en estas dos orientaciones, para ser coherente con la restricción global, implica bajar el perfil del resto de los gastos de inversión pública.

En materia de gastos corrientes, el objetivo de minimizar los costos sociales del ajuste reserva un destacado lugar a los programas sociales. Sin embargo, cabría realizar un esfuerzo en el sentido de mejorar la asignación del gasto en dichos programas, mediante evaluaciones precisas de sus efectos en los grupos de pobreza y en el empleo, de manera de elevar la eficiencia del gasto corriente gubernamental.

En todo caso, es evidente que la mayor parte del ajuste fiscal, el camino más promisorio a mediano plazo, ha de venir por la vía de las reformas tributarias. El examen de las más recientes experiencias de reforma en la región muestra numerosos derroteros y situaciones específicas.⁹ Es posible identificar algunos rasgos básicos, como son el énfasis en el uso de impuestos indirectos en calidad de fuentes de recaudación; la tendencia a la universalización del uso del impuesto al valor agregado (IVA); el énfasis contemporáneo para conseguir una adecuada recaudación, simplificación, transparencia administrativa y eficiencia distributiva; la gradual reducción de tasas marginales del impuesto sobre los ingresos, compensada por una ampliación de la base impositiva, y finalmente, la eliminación de numerosos impuestos de baja recaudación.

Es preferible adoptar un sistema con relativamente pocas —pero amplias— bases imponibles, que dé preferencia a tasas uniformes (dejando la diferenciación de tasas para aquellos casos en que realmente se justifica, como por ejemplo, en el impuesto sobre ingresos personales), que uno más complejo con múltiples tasas nominales. La adopción de bases amplias significa un paso importante hacia la consecución de mayor equidad, a la vez que simplifica la administración tributaria y permite aumentar la recaudación, en virtud de la reducción o eliminación de los "gastos tributarios" (deducciones, exoneraciones y diversos tipos de incentivos fiscales, generalmente poco eficientes).

En las reformas exitosas destaca el papel de un sistema de administración tributaria eficiente y moderno, que mejora el control y establece sanciones punitivas por el no cumplimiento de las nuevas obligaciones fiscales. Sin este requisito esencial no hay motivo para esperar grandes resultados en materia de recaudación. Por ello, se sugiere asignar prioritariamente todos los recursos necesarios a la implantación de una rápida, sólida y eficiente estructura de administración tributaria, que se base en la voluntad política de hacer cumplir el pago de los impuestos dispuestos por la ley, sin excepciones. Al respecto, de algunas experiencias recientes se desprende que las notificaciones de control a los contribuyentes deben ser seleccionadas por el sistema computacional, cuyo procedimiento automático garantiza un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes.

Entre las medidas complementarias que podrían mejorar la recaudación fiscal se cuentan: el apoyo político de alto nivel a las decisiones de fiscalización y castigo de infracciones constatadas por las autoridades tributarias; el fortalecimiento de las tareas de control y auditoría con los recursos adecuados para que sus actividades puedan desarrollarse con éxito; una más severa legislación sobre fiscalización y sanciones por infracciones tributarias; simplificación de formularios, utilización de la red de bancos para el pago de impuestos y para cumplir con eventuales devoluciones; mejoramiento de la atención a los contribuyentes mediante esquemas de asistencia técnica que reduzcan los costos de cumplimiento de las obligaciones impositivas y compromisos fidedignos en el sentido de rechazar amnistías transitorias.

3. El ahorro privado

El ahorro privado es un tema de reciente estudio a nivel de la región.¹⁰ Para abordarlo, conviene distinguir entre el ahorro de las personas y el ahorro de las empresas. Los estudios realizados sobre el comportamiento del ahorro personal no encuentran pruebas de que éste responda en forma positiva a la tasa de interés real. Esto parece indicar que existiría una compensación entre el efecto de sustitución (que consiste en que una elevación de la tasa de interés encarece el consumo presente respecto del consumo futuro) y el efecto riqueza (por el cual con el mismo ahorro es posible comprar más bienes en el futuro). Por otra parte, las pruebas empíricas tienden a confirmar que el consumo de las personas recoge más bien la influencia de algún concepto de ingreso considerado más permanente o de largo plazo, en el sentido de que las caídas percibidas como transitorias en el ingreso familiar tienden a deprimir fuertemente el ahorro y viceversa. Por último, para evitar que los programas redistributivos puedan deprimir el coeficiente de ahorro, parece importante encaminarse

hacia el diseño de políticas e instrumentos que favorezcan el ahorro de los ingresos provenientes del trabajo, tales como los fondos de salarios, sistemas previsionales de capitalización, seguros, y otros similares.

Especial mención merece la interrelación entre la política macroeconómica y el ahorro de las personas. Las enormes fugas de capitales registradas en la región durante la década son indicativas de la sensibilidad del ahorro respecto de la seguridad de los instrumentos internos de captación del mismo. La falta de credibilidad en la política cambiaria, la ausencia de instrumentos indizados en ambientes inflacionarios, la permanencia de un ambiente poco favorable para la inversión productiva y la propia inestabilidad de las políticas económicas, son todos elementos que afectan la posibilidad de utilizar el ahorro de manera eficiente en proyectos de inversión nacional.

Conviene llamar la atención sobre los sistemas de pensiones de jubilación, que, en la mayor parte de los países de la región, están extremadamente desfinanciados, por lo que constituyen una fuente de desahorro para el país. En países de población creciente y con niveles promedios de edad relativamente bajos, cabría considerar el establecimiento de sistemas de pensiones basados en la capitalización individual de los aportes, que podrían hacer una contribución muy importante al ahorro global. Otros sistemas de ahorro contractual, como son los vinculados a la adquisición de una vivienda, a la compra de participación de capital en empresas, a futuros gastos de educación de los hijos, o a seguros de vida, los que suelen tener respaldo público de estímulo, también podrían contribuir a acrecentar el ahorro de las personas naturales.

Como el ahorro voluntario de las personas parece estar vinculado con los aumentos en el ingreso más que con cualesquiera otras variables económicas, el propio proceso de crecimiento es generador de ahorros. De ahí que medidas tales como resolver las limitaciones existentes al crecimiento en el sector externo e incrementar el ahorro público, así como asegurar una eficiente asignación de los recursos de ahorro disponibles, podrían contribuir también a acrecentar el ahorro de las personas, con lo que se fortalecería aún más el propio proceso de crecimiento económico.

Consideraciones similares se aplican al ahorro de las empresas, que es una fuente de financiamiento de mayor importancia cuantitativa que el ahorro de las personas. Cabe destacar que las oportunidades de inversión lucrativa parecen ser el estímulo más importante al ahorro de las empresas. Muchas oportunidades y decisiones de inversión, a su vez, se ven influidas por consideraciones de mediano y largo plazo que se relacionan con el propio dinamismo de la economía, la estabilidad de las políticas económicas y sociales, el control, dentro de estrechos márgenes, de los equilibrios macroeconómicos, y las reglas del juego respecto del derecho de propiedad. Al igual que en el caso de las personas, el ahorro de las empresas no parece estar influido por el costo del crédito, sino más bien por la tasa de retorno neto esperado sobre la inversión. Por último, los incentivos tributarios a la reinversión de utilidades parecen jugar un importante papel como aliciente para el ahorro de las empresas, pero el uso de tales incentivos sólo es eficiente cuando el sistema tributario es adecuadamente fiscalizado.

Un enfoque promisorio en la promoción del ahorro privado, especialmente el de las personas físicas, consiste en buscar los medios para desalentar los incrementos exagerados del consumo. Los sistemas tributarios pueden desempeñar un papel importante en esta materia, que no se limita al bien conocido expediente de aplicar impuestos específicos al consumo. También podrían adoptarse disposiciones especiales para desalentar el crédito de consumo; en algunos países, por ejemplo, se permite descontar como gastos los pagos de intereses, aun cuando se trate de financiar gastos de consumo.

D. EL APOYO DE LOS AGENTES SOCIALES A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

La realización de la transformación productiva con equidad no sólo está condicionada por factores de tipo económico; también entraña ciertos requisitos sociopolíticos, entre los cuales se destaca el apoyo de los distintos agentes sociales, especialmente en términos de una motivación favorable de éstos para aceptar los sacrificios y las responsabilidades que la transformación productiva trae aparejados.

El requisito del apoyo social a la transformación es especialmente importante cuando ésta debe llevarse a cabo en sistemas democráticos, hoy predominantes en América Latina. Si se acepta que el respaldo social es un requisito importante, la interrogante clave es ¿qué agentes sociales podrán constituirse en el sustento social de la transformación productiva con equidad? Resulta muy difícil, si no imposible, dar una respuesta válida para la situación de cada uno de los países. No sólo existen condiciones sociopolíticas muy diversas en la región, sino que la transformación productiva tampoco es una receta única de aplicación generalizada, sino un conjunto de orientaciones que deberá adaptarse a los contextos nacionales en que se aplique.

1. *El marco sociopolítico*

Al explorar este tema cabría llamar la atención sobre el hecho de que los cambios sociales de las últimas décadas han tenido un fuerte impacto tanto en la identidad y composición de los grupos sociales como en las experiencias individuales y colectivas, todo lo cual ha influido de manera determinante en el apoyo que éstos puedan y quieran brindar a un proyecto de transformación. Sociedades que eran predominantemente rurales se han convertido rápidamente en conglomerados mayoritariamente urbanos, habiéndose transformado a su vez los medios urbano y rural. Se han abierto nuevas posibilidades de trabajo en la industria y en los servicios, pero sólo en forma intermitente la apertura de esas oportunidades ha evolucionado al ritmo de expansión de una fuerza de trabajo en constante crecimiento; el vacío creado ha sido ocupado por un sector informal urbano cada vez más heterogéneo.

La mayoría de los jóvenes cursaron la enseñanza básica, y el ingreso a la educación superior ha aumentado a proporciones a veces considerables. Los medios de comunicación social de masas y las aspiraciones de consumo "moderno" alcanzaron a la mayor parte de la población. Para personas que antes tenían poco o ningún contacto directo con el Estado, la interacción con la burocracia pública en sus funciones de servicio, subsidio, regulación y represión, llegó a tener importancia crítica. La participación política tuvo ciclos repetitivos de crecimiento y disminución. Los cambios llegaron con suficiente celeridad como para que la experiencia de una generación perdiera toda validez como orientación para la generación siguiente.

Muchos estudios han documentado que estos cambios fueron notablemente conflictivos e inequitativos, desbaratando continuamente las expectativas y lealtades de los distintos grupos.¹¹ De todos modos, hasta finales del decenio de 1970, los cambios se sucedían en un contexto de expansión económica que permitía que algunos grupos lograran grandes mejoras de ingresos y status y que otros al menos albergaran esperanzas. Asimismo, el Estado tuvo capacidad para ampliar los servicios educacionales y sanitarios y otorgar diversos tipos de subsidios para el consumo de la población urbana, y en menor medida, de la población rural. Si bien se ampliaron las disparidades entre los estratos de mayores y menores ingresos, en general no parecía que el fenómeno de la pobreza, en términos relativos, se estuviera extremando.

A partir de la década de 1980, las estructuras sociales y la posición de los individuos en ellas han continuado evolucionando en forma tan rápida y contradictoria como antes. Pero lo han hecho en un contexto de estancamiento económico, descenso de los niveles de vida, menor capacidad estatal para atender las necesidades y las demandas, mayor inseguridad en cuanto a la posibilidad de ganarse la vida, concentración de la atención sobre las estrategias individuales o de grupo para la sobrevivencia, y perplejidad o pesimismo en cuanto a la factibilidad de toda política nacional para superar una crisis que ha persistido durante un decenio, o más, según el país de que se trate.

Parece paradójico que precisamente cuando están en su punto más bajo las condiciones económicas para ejercer la democracia pluralista, ésta haya surgido con renovada fuerza, sobreviviendo e incluso consolidándose en la mayoría de los países de la región. Sin duda, son más factibles la participación democrática y las políticas democráticas en respuesta a las reivindicaciones populares cuando la economía está en expansión, al atenuarse la pugna distributiva y al dotar al Estado de mayores recursos para los fines de redistribución. En sentido contrario, resulta más difícil lograr apoyo social para llevar a cabo procesos de transformación en períodos de prolongada recesión económica.

Asimismo, no todos los agentes sociales apoyarán la propuesta de transformación: existen agentes que sostienen propuestas distintas y, además, la realización de la transformación afectará intereses que se opondrán a la misma. Esta situación no debería sorprender, pues es la propia de todo proceso político, en especial en los sistemas democráticos; el problema consiste en ir logrando acuerdos mediante la negociación, para lo cual es decisivo contar con un sistema institucional que lo permita.

En ese sentido, la existencia de sistemas democráticos estables exige la presencia de partidos políticos con amplio apoyo, que expresen los intereses coherentes de clases o grupos dentro de la sociedad, pero que estén dispuestos a llegar a acuerdos en forma realista. También exige una amplia variedad de organizaciones sectoriales o locales que interactúen con el Estado, imponiéndole demandas y defendiendo a sus miembros contra los excesos, pero al mismo tiempo descargándolo de las responsabilidades que no puede atender con eficiencia y flexibilidad tolerables.

Las contradicciones e inseguridades de toda la estructura social que se observan en la mayoría de los países en la actualidad hacen que sean problemáticas la aparición y consolidación de esas condiciones para la democracia. Al propio tiempo, el fracaso que han experimentado diversos regímenes "burocrático-autoritarios" de diverso signo ideológico han dado nuevo aliento a la democracia pluralista.¹²

Este es, a grandes rasgos, el marco sociopolítico en que debiera insertarse la transformación productiva con equidad. Dentro del mismo, y con fines puramente ilustrativos, se harán algunas consideraciones sobre varios agentes sociales con el fin de examinar las posibilidades de apoyo de éstos a la transformación antes señalada.

2. Los agentes sociales

En primer término, los cambios entre las *elites económicas* han sido diversos. Los grupos que han tenido mayor capacidad para afrontar la crisis han sido aquellos que estaban en situación de protegerse contra la inflación manteniendo sus recursos en monedas duras en el extranjero e invirtiendo en forma flexible a altas tasas de interés. Estos grupos han podido aumentar su consumo, principalmente de bienes importados, en medio de la crisis. Su estilo de vida a veces llega a constituirse en una provocación para el resto de la población y en un factor importante que permite explicar la insuficiente capacidad nacional para acumular e invertir.

La naturaleza y ubicación de los activos de algunas de estas elites frecuentemente impiden que el Estado los grave, a la vez que los incentivos que requerirían para repatriar sus activos e invertir en la producción podrían resultar incompatibles con las variadas exigencias formuladas a un Estado democrático. En cambio, aquellos grupos vinculados a las actividades de exportación han mostrado considerable dinamismo en expandirlas y diversificarlas.

Los cambios de los *estratos medios* han sido mucho más heterogéneos. Algunos grupos han sido capaces de afrontar la situación gracias a estrategias individualistas similares a las de las elites, o por emigración fuera de la región. Sin embargo, entre los estratos medios asalariados se advierte una tendencia general hacia una mayor inseguridad, la disminución de sus ingresos y una discrepancia cada vez mayor entre la realidad y las expectativas de consumo moderno y movilidad intergeneracional ascendente que llegaron a afianzarse en los años de expansión económica. Una pregunta clave que surge al respecto es si acaso y en qué medida los estratos medios podrán limitar su predisposición a sacar ventajas particulares de los sistemas políticos democráticos. Esta predisposición debe de haberse intensificado por su situación actual y por su temor a que se produzca cualquier tipo de nivelación hacia abajo de los ingresos y de los servicios estatales (ya que al Estado podría resultarle más fácil frenar las reivindicaciones de los grupos medios que las de las elites).

Para los fines de este análisis merece atención especial un componente de los estratos medios que abarca a los técnicos, los profesionales y los burócratas del sector público. Históricamente, las vicisitudes políticas y las campañas de desburocratización cambiaban periódicamente su composición e introducían un elemento de inseguridad, pero no frenaban su expansión general. Durante el decenio de 1980 en la mayoría de los países este componente ha mantenido su número pese a los recursos declinantes del Estado, pero a costa de agudas reducciones de sus ingresos y del desmejoramiento de sus condiciones de trabajo. Esto tendería a fomentar el descuido de los deberes oficiales, y la búsqueda de fuentes externas de ingreso que podría llegar a constituirse en una especie de "informalización". También se fortalecen las propensiones de autodefensa grupal, si los regímenes políticos y la opinión pública adquieren una percepción de la administración pública como una carga, esto es, como un instrumento sobredimensionado, costoso y poco dúctil para proporcionar servicios o cumplir las políticas del Estado.

Aunque las burocracias puedan proteger los niveles de empleo de sus trabajadores en la mayoría de los países, no pueden ya absorber los nuevos egresados de la educación superior, lo cual plantea otra incógnita para el futuro de la democracia y el apoyo a la transformación productiva. Durante el decenio de 1980 los movimientos estudiantiles actuaron en forma relativamente moderada en cuanto a aprovechar la apertura democrática después de la represión a que estuvieron sujetos muchos de ellos durante el decenio de 1970. Sin embargo, no se sabe cuál será su respuesta a más largo plazo si no surgen otras posibilidades en la economía que satisfagan sus legítimas aspiraciones de movilidad ascendente.

Los *obreros urbanos* han experimentado una pérdida material de ingresos y de capacidad de consumo, a la vez que una mayor inseguridad en lo que toca al lugar que les corresponde en la sociedad y a sus perspectivas futuras. En general, han sufrido una reducción radical de los salarios reales —en algunos países en porcentajes de hasta 50%— y el número de obreros en las industrias modernas ha sido estático o declinante frente a una creciente fuerza de trabajo urbana. La línea divisoria entre esos obreros y el sector informal, siempre bastante difusa, se ha desdibujado aún más. Las familias de la clase obrera han tenido que echar mano de múltiples fuentes de ingreso, incluso varias formas de trabajo por cuenta propia; las mujeres y los niños han debido contribuir al mantenimiento del hogar aprovechando cualquier posibilidad que se les pudiera abrir.

Sin embargo, las organizaciones obreras, los sindicatos y los partidos políticos afines conservan una capacidad considerable para movilizar a grandes grupos, incluso a partes de los estratos medios,

así como a los pobres urbanos y rurales, en protestas masivas contra las políticas de austeridad y la negación de los derechos democráticos. La inseguridad y el descrédito de sus ilusiones pasadas no significan necesariamente la pérdida de convicción en la posibilidad de lograr un orden social más justo, y si el liderazgo resultara capaz de responder al desafío, podrían mostrar una mayor flexibilidad y capacidad de innovación para proseguir sus metas.

El resto de la población urbana —en algunos casos ahora la mayoría, los *pobres*, el *subproletariado*, el *sector informal* o los *marginales*, según las distintas denominaciones que se han empleado para clasificarlos— era heterogéneo antes de la crisis del decenio de 1980 y lo es más aún en la actualidad. Estos grupos se han empobrecido paulatinamente y han aumentado en número, teniendo que sufrir además mayor hacinamiento en sus poblaciones, oportunidades decrecientes de empleo asalariado, una inflación que supera el alza de sus ingresos y la rebaja de los servicios y subsidios estatales. Al mismo tiempo, se han vuelto más complejamente integrados que antes en la economía y en los sistemas políticos, y por lo menos en algunos entornos han demostrado, en sus respuestas a la crisis, una capacidad de adaptación mayor que la de otros componentes de la población. Los descensos registrados en la producción de las industrias de bienes de consumo "modernos", en la capacidad de importación y en el poder de compra de los consumidores han dado más margen de maniobra a las pequeñas empresas no reglamentadas que fabrican bienes baratos para el mercado interno o que proveen ciertos servicios, incluso financieros, al margen de las reglamentaciones. Las mismas tendencias probablemente han estimulado a las grandes empresas, incluso a algunas transnacionales, a aprovechar en forma más amplia al sector informal para la producción a destajo y para la comercialización de productos por medio de vendedores ambulantes.

La reaparición de la democracia política y la competencia para obtener apoyo electoral, así como en algunos casos la participación con otras clases sociales en la movilización masiva contra los regímenes autoritarios, han permitido a parte de estos grupos hacerse escuchar en sus reivindicaciones e identificarse con los problemas nacionales, después de muchos años de exclusión forzada.

Entre los pobres urbanos, la solidaridad y el individualismo sin duda continuarán coexistiendo en el futuro previsible. Como en otros estratos sociales, las propensiones culturales hacia el autoritarismo y el clientelismo lucharán con una tendencia hacia la equidad y hacia la autodeterminación. Se pueden evaluar las prescripciones comunitarias antiestatales para lograr la democracia directa y la reciprocidad, como tendencias probablemente secundarias, aunque de importancia política en la evolución de las mayorías urbanas, y rechazar también las soluciones paternalistas burocráticas por no ser eficaces ni compatibles con los valores democráticos.¹³ Las mayorías urbanas en el decenio de 1980 han mostrado mayor tolerancia que la que podría haberse esperado de ellas ante las políticas de austeridad que los gobiernos democráticos se han visto obligados a aplicar. Han sido relativamente escasas las grandes manifestaciones de protesta violenta, no obstante el deterioro registrado. Sin embargo, no puede postergarse indefinidamente la creación de bases concretas para que esas mayorías apoyen y participen en una democracia pluralista.

Finalmente, los *campesinos y trabajadores rurales* han sufrido una evolución igualmente contradictoria en el decenio de 1980. Algunos grupos de pequeños agricultores han mejorado su suerte gracias al incremento de la relación de precios del intercambio de los productos alimenticios para el mercado interno y merced a un mayor apoyo estatal para la agricultura campesina. En cambio, los trabajadores rurales sin tierra generalmente han perdido posiciones, por el alza del precio de los alimentos y una mayor competencia entre ellos por el empleo. La migración hacia las ciudades como escape de la pobreza rural se ha vuelto menos atractiva, aunque no lo suficiente como para detener el proceso.¹⁴ Incluso es probable que hayan disminuido las remesas de los migrantes, que anteriormente subvencionaban muchas economías rurales.

Las organizaciones sociales rurales han cobrado nueva vigencia en muchos casos o se han capacitado para aprovechar la apertura democrática, para entrar en alianzas políticas y para negociar con el Estado. Los viejos problemas en muchos países aún no resueltos, de la monopolización de la tierra y la reforma agraria, se replantean en nuevos contextos, a medida que los campesinos sin tierra se desplazan hacia el interior y lidian con grandes empresas y con los habitantes autóctonos.

En general, durante el decenio de 1980 ha cundido la inseguridad y la exposición a la violencia entre los pueblos rurales de gran parte de América Latina. Se han superado el aislamiento rural y el dominio sin trabas de terratenientes y caciques, pero los intentos por lograr una participación política organizada y autónoma muchas veces se ven todavía frustrados por la intimidación o degeneran en conflictos que desarticulan los lazos económicos y comunitarios y casi vacían de habitantes algunas zonas.

En toda América Latina y el Caribe, la población rural se ha convertido en una minoría en relación con la población urbana. La perspectiva de incorporar a esta población en un orden democrático pluralista aparece, pues, menos difícil que en el pasado. La amenaza o la promesa de transformación social mediante la revolución campesina prácticamente ha desaparecido, salvo en muy pocos países. La población rural se encuentra más integrada en las sociedades y economías nacionales, aunque esta integración se haya realizado en términos muy desventajosos y no sea completa. El principal requisito inmediato para la plena participación rural en una democracia pluralista parece ser la presencia efectiva y sólida del Estado, que ofrezca soluciones para resolver los conflictos.

3. Las demandas de los grupos sociales y el apoyo a la transformación

Finalmente, para determinar el apoyo sociopolítico que la transformación podría recibir, resulta decisivo examinar la composición y las orientaciones de los agentes sociales en cada situación concreta; sólo de ese modo podrá establecerse quiénes y en qué circunstancias podrían respaldar la transformación o, al menos, no convertirse en adversarios decididos de la misma. La situación varía de un agente social a otro, pero debieran rescatarse los aspectos favorables de cada uno de ellos. Por ejemplo, los estratos medios y populares urbanos y rurales debieran constituir el sustento natural de la transformación, pues ellos probablemente sean sus principales beneficiarios. Sin embargo, a menudo su apoyo no se logra o se pierde pues no resulta posible satisfacer a corto plazo las demandas postergadas de estos grupos. En estas circunstancias, para que ellos apoyen a la transformación resulta necesario avanzar lo más posible en dos sentidos: lograr que los sacrificios y los beneficios de la transformación sean compartidos de manera equitativa, a corto y a mediano plazo, y que la realización de la transformación implique una participación amplia de esos grupos. La postergación de las demandas insatisfechas de los estratos medios y populares a cambio de mayor participación en una transformación que ponga énfasis en la equidad puede ser una de las claves para darle sustento político al proceso.

El apoyo de los agentes sociales a la transformación no debiera ser entendido como la aceptación acrítica de una propuesta concebida por los técnicos y los políticos, sino como la incorporación a un proceso de decisiones y realizaciones. Quizás sea tarea de los gobiernos formular una propuesta inicial de transformación a la sociedad; pero el proceso democrático implica que la interacción entre los agentes públicos y sociales sea la que defina su contenido concreto.

Notas

¹ Entre éstas, la propia OCDE, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las Naciones Unidas.

² En los años 60 el PIB regional creció a un promedio anual de 5.6% que se compara favorablemente con la tasa de 4.8% que caracterizó a los países de la OCDE. Similar situación caracterizó a los años 70, con tasas de 5.9 y 3.2%, respectivamente. Sin embargo, la expansión regional en los años ochenta fue inferior al 1% anual, mientras en los países de la OCDE crecieron a una tasa cercana al 2.7%.

³ Sobre el particular, véase: CEPAL, *América Latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda* (LC/G.1605(SES.23/5)), febrero de 1990.

⁴ Por ejemplo, si el producto interno bruto potencial (bajo el supuesto de aprovechamiento pleno de la capacidad instalada) actual es 100, el producto interno bruto efectivo sería 85, la inversión 12.8 (15% de 85) y el consumo 72.2. Con arreglo al supuesto de que la brecha demorará seis años en cerrarse, y que el producto interno bruto potencial crecería 12% en el entretanto (llegaría a cerca de 112), el producto interno bruto efectivo sería 112 al final de los seis años, la inversión 24.6 (22% de 112) y el consumo el 87.4 restante. Por ende en seis años el consumo por habitante habría crecido alrededor de dos tercios de lo que creció el producto por habitante.

⁵ Beneficio que obtiene un gobierno o un banco central por el hecho de emitir dinero.

⁶ Véase: CEPAL, *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, op. cit.

⁷ 100 mil millones de dólares fue el mejoramiento acumulado en balanza comercial entre 1981 y 1984. En ese mismo periodo, la pérdida acumulada de producto fue 6%. Si se hiciera el supuesto de que, en otras circunstancias, la región hubiera podido crecer, en promedio, al 5% anual, la pérdida acumulada alcanzaría 36% del PIB de la región, o sea del orden de 250 mil millones de dólares.

⁸ Por ejemplo, véase V. Tanzi, M. I. Blejer y M. O. Teijeiro; "Inflation and the measurement of fiscal deficits", *IMF Staff Papers*, vol. 34, N° 4, diciembre de 1987.

⁹ El proyecto regional PNUD/CEPAL RLA/87/003, módulo I: Política fiscal, ha preparado estudios de casos sobre 10 países latinoamericanos.

¹⁰ El proyecto PNUD/CEPAL RLA/87/003, módulo II: Financiamiento del desarrollo, ha elaborado estudios de casos sobre ahorro interno en varios países latinoamericanos.

¹¹ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 1989, "Transformaciones Ocupacionales y Crisis Social en América Latina" (G.1558-P), Libro N° 22. Véase en particular los documentos publicados en "Cambios en la estructura social" (*Pensamiento Iberoamericano*, 6, julio-diciembre de 1984), y Julio Labastida y Martín del Campo (coord.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., 1985); así como Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (PREALC, Santiago de Chile, 1987).

¹² La crisis del decenio de 1980 y los excesos autoritarios que la precedieron también han transformado el discurso intelectual sobre la política en América Latina. La atención ya no se centra en explicaciones sobre la inevitabilidad del autoritarismo, sino en la forma de hacer más viable la democracia. Los voceros de distintas escuelas de opinión están más dispuestos a escucharse unos a otros y a buscar un terreno común. El dogmatismo y las utopías exclusivistas al parecer están en receso.

¹³ Las variantes comunitarias y de libre mercado han adquirido cierta popularidad en los últimos tiempos. Véanse, por ejemplo, "Human scale development: an option for the future" (*Development Dialogue*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1989:1); y Hernando de Soto, *El otro sendero. La revolución informal*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1987.

¹⁴ Al parecer, en la década de los ochenta se produjo un cambio cualitativo, en el sentido que las migraciones rural-urbanas privilegiaron movimientos hacia ciudades medianas, en vez de la tradicional hacia la urbe metropolitana.

IV. FUNDAMENTOS DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD SOCIAL Y DILEMAS QUE PLANTEA

A. FUNDAMENTOS DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

1. *El imperativo de la transformación productiva con equidad*

En América Latina y el Caribe, al igual que en el resto del mundo, los gobiernos, independientemente de su orientación, postulan entre otros objetivos del desarrollo a largo plazo el logro simultáneo del crecimiento económico y de la equidad social.

Sin embargo, durante los últimos decenios ningún país de la región ha alcanzado a la vez ambos objetivos. Esto puede afirmarse incluso en el marco de criterios comparativos relativamente conservadores sobre crecimiento del producto y distribución del ingreso.¹ En efecto, si bien varios países, que representan aproximadamente dos tercios del producto interno bruto de la región y una proporción mayoritaria de la población, registraron desempeños favorables en términos de dinamismo económico, mostraron niveles poco satisfactorios de equidad; un segundo grupo de países, que generan alrededor de un quinto del producto regional, anotaron resultados insatisfactorios tanto en materia de crecimiento como de equidad; finalmente, un tercer grupo logró un grado aceptable de equidad que, sin embargo, ha ido acompañado de un proceso de crecimiento lento o incluso de estancamiento económico.

Como ya se comentó en el capítulo II, en los años ochenta la situación descrita se vio enormemente agravada por una tendencia al estancamiento y a la desarticulación social, que hizo que los países del primer grupo vieran erosionado el dinamismo que los caracterizaba y los del tercer grupo anotaran un deterioro marcado de la equidad.

La ausencia de casos en la región en que se haya logrado simultáneamente crecimiento y equidad conduce a preguntarse si dicho desempeño es consustancial con la industrialización tardía y si el agravamiento de la situación durante la crisis de los años ochenta puede atribuirse al contexto internacional. No obstante, hay otros países de industrialización tardía cuyos resultados son diferentes. Aplicando los mismos criterios comparativos sobre crecimiento del producto y distribución del ingreso puede apreciarse que numerosos países de Europa y Asia, de la más diversa configuración económica e institucional, han logrado mayor compatibilización entre niveles satisfactorios de crecimiento y determinadas metas de equidad social.² Además, muchos de ellos se sobrepusieron a las condiciones adversas del contexto internacional a comienzos de la década de 1980. Sólo para fines de análisis comparativo, se agrupan estos países en un grupo de referencia cuyos resultados se contrastan con los de la región de América Latina y el Caribe. Este contraste permite apreciar que existe una multiplicidad de factores, de diversa naturaleza, que pueden contribuir a explicar las diferencias. Entre ellos, cabe centrar la atención en algunos rasgos estructurales de la región que podrían considerarse de mayor importancia para el diseño de las orientaciones estratégicas de una transformación productiva orientada a alcanzar los objetivos de crecimiento y equidad, a saber:

a) *El ahorro interno y el patrón de consumo.* En América Latina y el Caribe la menor equidad coexiste con un esfuerzo de ahorro interno inferior al de los países de referencia y con una estructura de consumo y producción caracterizada por una mayor demanda de importaciones. Además, el endeudamiento externo y la inversión extranjera han sido proporcionalmente más altos en la región. (Véase el cuadro IV.1.)

b) *El patrón de inserción externa.* La competitividad internacional de la producción es significativamente más baja en América Latina que en los países de referencia; asimismo, existe una notoria asimetría entre una estructura de importaciones prácticamente idéntica a la de los países industrializados y una estructura de exportaciones en que los rubros de alto dinamismo y contenido tecnológico constituyen una proporción muy baja, aunque creciente. (Véanse los gráficos IV.1, IV.2, IV.3 y IV.4.)

c) *La debilidad del proceso de incorporación de progreso técnico.* Ello se manifiesta en la menor ponderación de las actividades de más alto contenido tecnológico, tanto en las estructuras de la producción como de las exportaciones; en el ritmo más lento de cambio de dichas estructuras; en el menor esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológico a nivel nacional, particularmente en el sector empresarial; en el nivel educativo, que es relativamente más bajo, y por último, en el más lento crecimiento de la productividad. (Véanse los cuadros IV.1 y IV.2.)

d) *La resistencia de los grupos de intereses.* Los países incluidos en el grupo de referencia han sufrido, en general, una variada combinación de circunstancias de gran impacto social y en algunos casos una guerra seguida por un proceso de reconstrucción. Este contexto condicionó la relación entre la reorientación del desarrollo y las reacciones de los diversos grupos de intereses. En cambio, en América Latina y el Caribe los intentos por modificar el patrón de desarrollo y la organización económica, así como de cambiar las instituciones, han debido enfrentar la resistencia, e incluso la abierta oposición, de grupos de intereses que se han considerado perjudicados por las propuestas de cambio.

e) *La insuficiencia dinámica para absorber el aumento de la población económicamente activa.* Las elevadas tasas de expansión demográfica, que si bien han descendido en los últimos años, caracterizan a la mayoría de los países de la región, han significado que incluso en períodos de crecimiento económico relativamente rápido (como entre 1950 y 1980), haya existido una considerable marginalidad y altos niveles de subempleo e incluso de desocupación abierta. Todo ello permite explicar en parte la extrema desigualdad de la estructura distributiva de esos países.

Si se admite que —sin perjuicio de otros factores más propios de cada realidad nacional (incluida de manera destacada la muy desigual distribución de los activos)— los factores recién indicados determinan de manera significativa la incapacidad de las economías de la región para lograr los objetivos de crecimiento y equidad, corresponde examinar algunas relaciones de causalidad que vinculan la incorporación de progreso técnico con la competitividad y esta última con el crecimiento y la equidad. De este modo será posible deducir los lineamientos que, en materia de reorientación estratégica, cambio institucional y diseño de políticas, se consideren necesarios para el logro de los objetivos mencionados. Huelga señalar que las relaciones de causalidad que se destacan más adelante, simplemente a modo de ilustración, constituyen una formulación abstracta de fenómenos que en la realidad se presentan de modo mucho más complejo y matizado.

En la relación entre progreso técnico y competitividad, que desempeña un papel protagónico en esta propuesta de transformación productiva, inciden directamente el comportamiento de los agentes empresariales, la estructura sectorial y la vinculación entre los mercados interno y externo. La interacción entre estas tres dimensiones configura el patrón productivo y por consiguiente, la transformación productiva supone y requiere políticas que incidan en cada una de ellas y en sus vinculaciones recíprocas.

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA Y GRUPO DE REFERENCIA: INDICADORES ESTRATÉGICOS
(Porcentajes)

	AÑO	AMÉRICA LATINA a/		GRUPO DE REFERENCIA b/	
		PROMEDIO	DESVIACION ESTANDAR	PROMEDIO	DESVIACION ESTANDAR
1. Crecimiento PIB/habitante, tasa promedio anual	1965-86	1.3	1.6	4.2	1.2
2. Equidad: 40% menores ingresos/10% mayores ingresos	1970 en adelante	0.3	0.2	0.7	0.2
3. Austeridad: Ahorro interno como porcentaje del PIB	1984-1986 (promedio)	15.7	6.7	27.9	5.7
4. Competitividad: Exportación de manufacturas/importación de manufacturas c/	1986	0.3	0.4	1.0	0.4
5. Deuda externa/PIB	1986	79.0	41.3	38.0	24.0
6. Inversión extranjera directa/PIB d/	1986	10.9	2.8	3.0	1.2
7. Participación producto manufacturero/PIB	1986	19.4	5.6	33.1	7.1
8. Participación agricultura/PIB	1986	16.7	8.4	15.0	7.4
9. Participación metalmecánica y química/ Valor agregado manufacturero e/	1985	16.9	9.0	31.4	8.0
10. Valor bruto producción por empleado (1980=100)	1985	98.6	45.9	127.0	20.3
11. Coeficiente exportación manufacturera/ VBP f/	1985	10.0	8.5	18.2	9.5
12. Participación bienes y servicios/PIB	1986	20.8	7.4	28.1	10.1
13. Educación Secundaria i/ Superior j/	1985	45.6	16.4	65.0	24.1
	1985	17.8	9.4	18.4	9.1
14. Productividad total de los factores g/	1950-1980	1.48	0.36	2.67	0.41

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ América Latina (19 países) incluye: ALADI, MCCA, Haití, República Dominicana y Panamá.

b/ El grupo de referencia incluye en este caso, España, Hungría, Portugal, la República de Corea, la República Popular China, Tailandia y Yugoslavia.

c/ Naciones Unidas, *International Trade Statistics Yearbook, 1986* (ST/ESA/STAT/SER.G/35), 1988, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E/XVII.2. vol.1: exportación e importación de manufacturas está definido sobre la base de las secciones CUCI 5 al 8, menos el capítulo 68 (metales no ferrosos).

d/ OCDE, *Las principales economías en desarrollo et L'OCDE* (SE/M DE/2), París, mayo de 1986.

e/ ONUDI, Banco de datos.

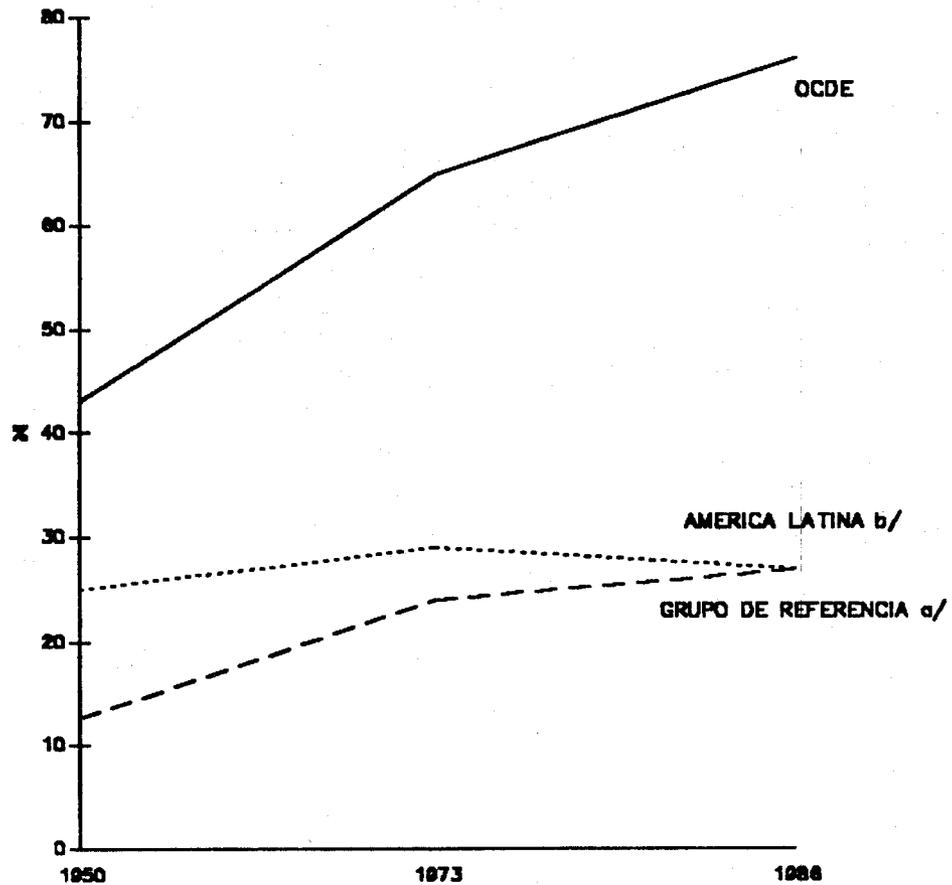
f/ Número de matriculados como porcentaje del grupo de edades.

g/ Angus Maddison, "Growth and slowdown in Latin America: a long run comparative perspective", CEPAL, 1989 (mimeo)

Gráfico IV.1

AMERICA LATINA, GRUPO DE REFERENCIA a/ Y OCDE: NIVELES COMPARADOS DE PRODUCTIVIDAD, 1950-1986

(PIB por hora hombre de los Estados Unidos = 100)



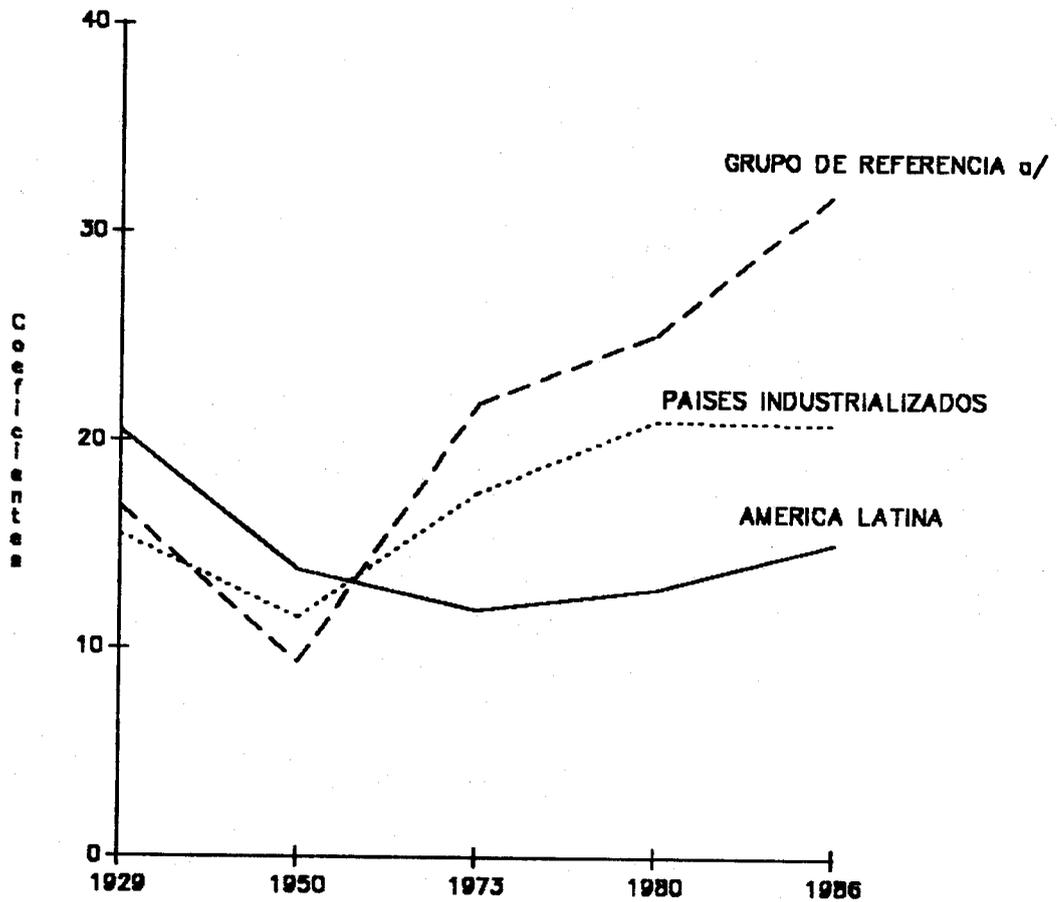
Fuente: CEPAL, sobre la base de Angus Maddison, "Growth and slowdown in Latin America: a long run comparative perspective", CEPAL, 1989. (mimeo)

a/ Incluye en este caso, España, Portugal, la República de Corea, Tailandia y la provincia china de Taiwán.

b/ América Latina incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Gráfico IV.2

AMERICA LATINA, GRUPO DE REFERENCIA a/ Y PAISES INDUSTRIALIZADOS:
EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE EXPORTACION b/, 1929-1986



Fuente: CEPAL, sobre la base de Angus Maddison, "Growth and slowdown in Latin America: a long run comparative perspective", CEPAL, 1988. (mimeo)

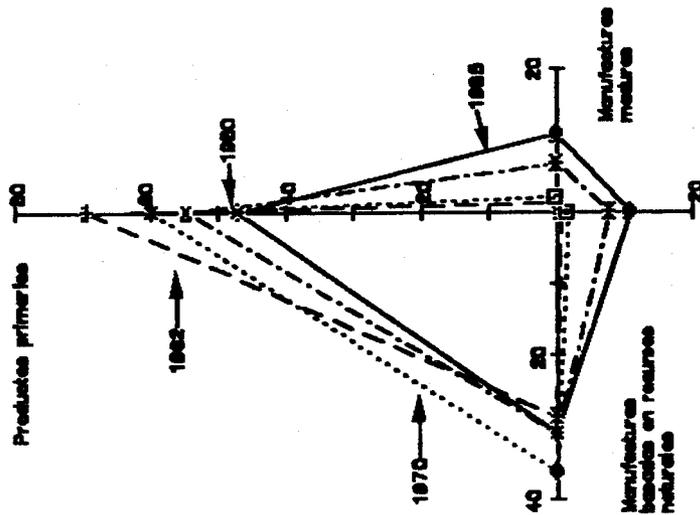
a/ Incluye en este caso, España, Portugal, la República de Corea, Tailandia y la provincia china de Taiwán.

b/ Coeficiente de exportación = exportaciones sobre el PIB

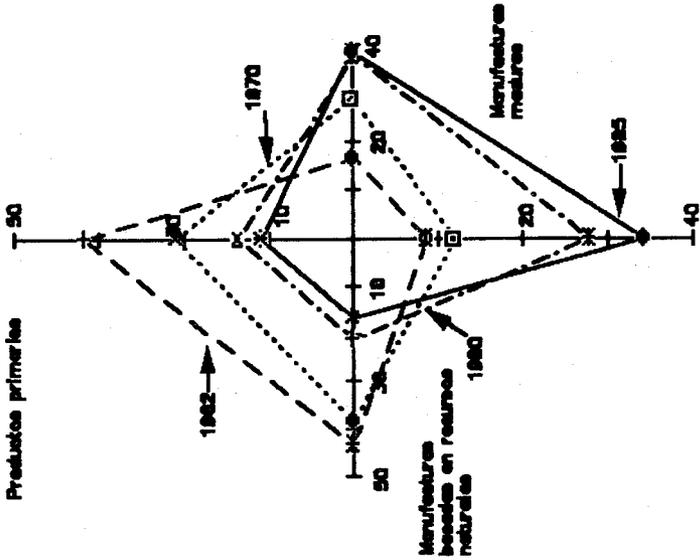
AMERICA LATINA Y EL CARIBE, GRUPO DE REFERENCIA Y PAISES INDUSTRIALIZADOS:
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, 1962-1985

(Porcentajes)

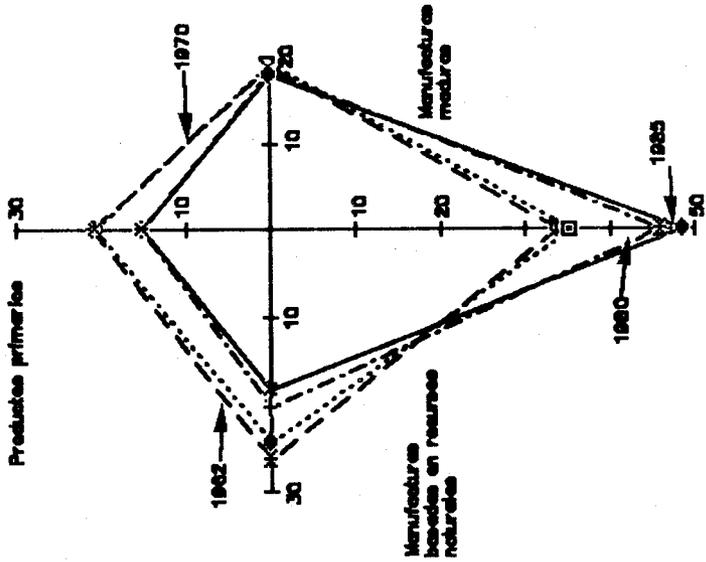
AMERICA LATINA Y EL CARIBE



GRUPO DE REFERENCIA e/



PAISES INDUSTRIALIZADOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

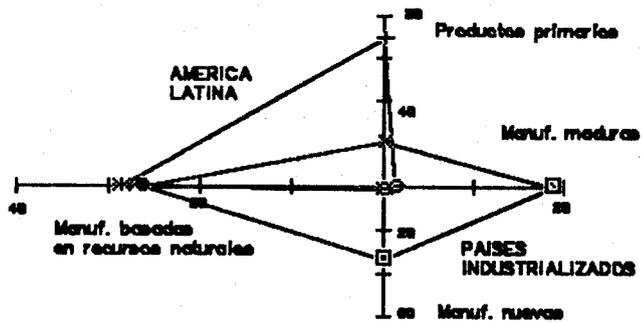
e/ Incluye en esta caso, España, Portugal, la República de Corea, Tailandia y la provincia china de Taiwán.

Gráfico IV.4

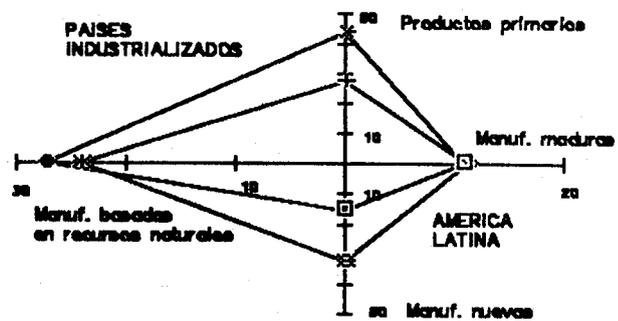
AMERICA LATINA: INSERCIÓN INTERNACIONAL ASIMÉTRICA, 1962-1985.

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES

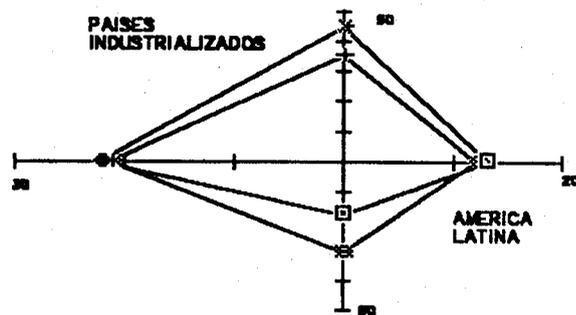
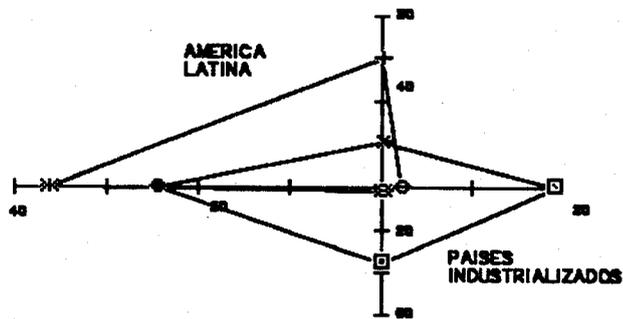
1962



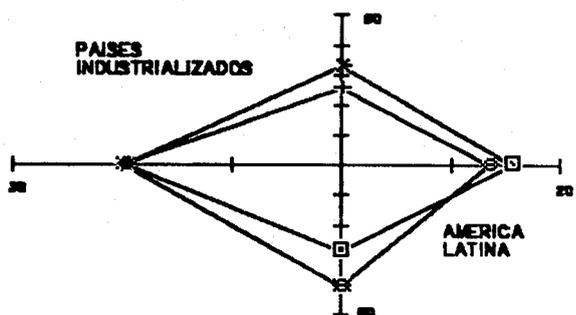
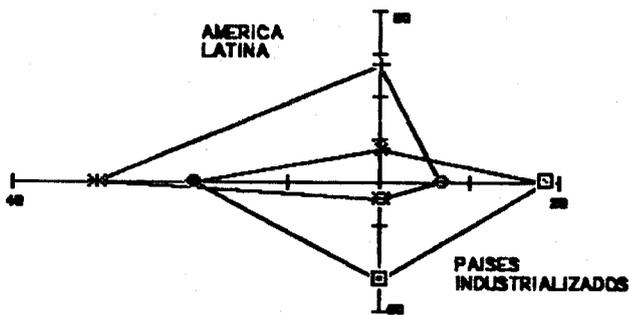
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES



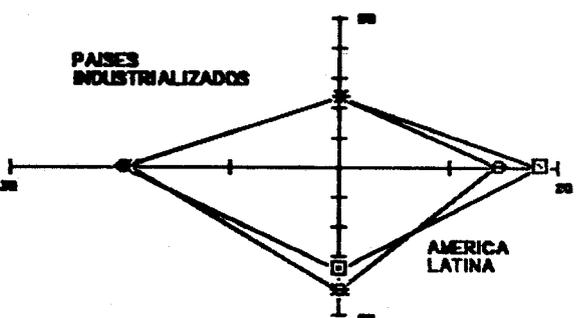
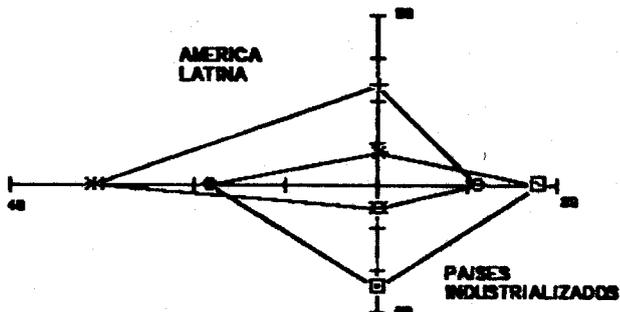
1970



1980



1985



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro IV.2

COMPARACION DE ALGUNOS INDICADORES EN CIENCIA Y TECNOLOGIA
(Mediados de los años ochenta)

	América Latina	Países medite- rráneos g/	Países asiáticos b/	Grupo de los 7 c/
Graduados universitarios/100 000 habitantes (personas)	156.0	191.0	478.0	592.0
Graduados en Ingeniería y tecnología/graduados totales (%)	17.2	17.6	20.2	15.5
Ingenieros y científicos en I & D/100 000 personas de PEA	69.0	119.0	145.0 d/	581.0
Gastos en I & D/PNB (%)	0.6	0.9	1.3	2.7
Gastos en I & D por habitante (dólares)	12.0	24.0	18.0 e/	346.0
Gastos en I & D por origen f/ (%)	100.0	100.0 g/	100.0	100.0
i) sector público	78.8	46.4	35.6	43.1
ii) sector empresarial	10.5	49.5	61.4	52.5
iii) fondos extranjeros	3.4	3.9	2.9	0.4
Gastos en I & D por actividad (%)	100.0 h/	100.0 i/	100.0 d/	100.0 j/
i) Investigación fundamental	20.9	19.0	21.1	14.1
ii) investigación aplicada	52.4	39.7	30.4	26.5
iii) desarrollo experimental	26.7	41.2	48.5	59.5

Fuentes: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Incluye: España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

b/ Incluye: Corea, Filipinas, Hong Kong, Singapur y Tailandia.

c/ El grupo de los 7 se compone de: República Federal de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

d/ No incluye Hong Kong ni Tailandia.

e/ No incluye Hong Kong.

f/ No siempre suma 100 debido a que el sector "otras fuentes de financiamiento" no se publicó aquí.

g/ Excluye Turquía.

h/ Incluye solamente a Argentina, Cuba, México y Venezuela.

i/ Incluye solamente España y Portugal.

j/ Excluye Canadá.

De otra parte, en el presente documento se consideran dos nociones complementarias de *competitividad*: según la primera, a nivel de la economía en su conjunto, ésta puede considerarse competitiva si, en un marco general de equilibrio macroeconómico tiene la capacidad de incrementar (o al menos de sostener) su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población. La segunda noción se aplica a un bien o servicio; en este caso, se es competitivo cuando se consigue, al menos, sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicio ofrecido. En general, la primera definición implica a la segunda, por lo menos en el mediano plazo, ya que sólo es posible aumentar la participación en el mercado internacional en un contexto de salarios reales crecientes ("elevación paralela del nivel de vida"), siempre que "la utilización de recursos" para producir un bien determinado con una calidad similar al patrón internacional se asemeje cada vez más a la mejor práctica vigente en el mercado.

A su vez, el logro o mantención de la competitividad en cualesquiera de las nociones mencionadas supone la *incorporación de progreso técnico*, entendido éste como la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar procesos de producción, bienes y servicios antes inexistentes en una economía; en otras palabras, supone el tránsito hacia nuevas funciones de producción.

El progreso técnico es esencial para el logro de la competitividad. En primer lugar, de las definiciones de competitividad propuestas anteriormente se desprende que se trata de un concepto relativo, que supone contrastar la práctica tecnológica de un país con la mejor práctica observada en el mercado en condiciones comparables de dotación de recursos, y que apunta al hecho de que, en cualquier momento del tiempo, coexisten técnicas y productos inequívocamente "mejores" y "peores" tanto entre empresas de diferentes países como entre las de un solo país, y que en la realidad este fenómeno constituye más la norma que la excepción. En segundo término, la tecnología no puede ser reducida a un conjunto de combinaciones conocidas de insumos o a un *pool* de conocimientos utilizables libremente y sin costo. En rigor, la coexistencia de técnicas "mejores" y "peores" constituye un rasgo normal del desarrollo industrial, precisamente porque la tecnología no es un bien libre. Finalmente, al no ser la tecnología un bien libre, las empresas cuentan con un incentivo para realizar innovaciones destinadas a generar mayor rentabilidad. Así, la empresa que introduce innovaciones da lugar a un avance tecnológico que le permite aumentar su participación en el mercado, generando una presión sobre sus competidores, quienes tenderán a imitar y en lo posible a superar la innovación inicial. Se origina en esta forma un proceso evolutivo de innovación y de difusión de técnicas y productos "mejores" que dan lugar al constante desplazamiento de la frontera tecnológica.

Las consideraciones anteriores significan que la competitividad de largo plazo de una economía dependerá de su capacidad de superar o al menos de mantener la distancia frente a la mejor práctica; ello supone la capacidad para identificar, imitar y adaptar nuevas "funciones de producción", como en efecto ha ocurrido en múltiples ocasiones en la región. (Veánse los recuadros IV.1 y IV.2.)

Por último, cabría calificar las versiones reduccionistas que atribuyen la falta de competitividad de las economías de la región a las ineficiencias estáticas —por lo demás innegables y significativas— que caracterizaron el proceso de industrialización por sustitución de importaciones de América Latina y el Caribe en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Sin negar la importancia de las medidas destinadas a eliminar dichas ineficiencias —tanto las que se generan a nivel de empresas como consecuencia de su participación en mercados fuertemente protegidos, como las vinculadas con la asignación de recursos—, es evidente que éstas resultan insuficientes para sustentar y, más aún, para incrementar la competitividad a largo plazo, pues están asociadas a un conjunto dado y conocido de funciones de producción que sólo conducen a un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas. En rigor, las medidas de política económica que se derivan de esta percepción apuntan, en lo fundamental, a eliminar las "distorsiones" más flagrantes del sistema de precios, que son las que generan las ineficiencias estáticas.

Recuadro IV.1

EMPRESA BRASILEÑA DE AERONAUTICA, S.A. (EMBRAER)

Dos factores se han conjugado para hacer de la Empresa Brasileña de Aeronáutica, S.A. (EMBRAER) un ejemplo de empresa estatal exitosa, con presencia importante en el mercado mundial de aeronaves ligeras: la existencia de un grupo de profesionales altamente especializados con gran vocación empresarial, y el apoyo del Estado. La EMBRAER se constituyó inicialmente como empresa mixta, en la que el sector público colaboró con un fuerte apoyo financiero, participación en el riesgo, incentivos fiscales y proteccionismo.

En 1965 la empresa terminó el modelo del Bandeirantes, que fue el primer avión desarrollado en el Brasil por el Centro Técnico Aéreo-espacial (CTA). En el proyecto participaron ingenieros del Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) y técnicos extranjeros.

La estrategia global de la empresa se basó en la capacidad de aprendizaje y de innovación tecnológica. Se adoptó la decisión de concentrarse en la producción del fuselaje y en el montaje final de la aeronave para evitar incursionar en la producción de componentes tecnológicamente complejos, los que fueron adquiridos en compañías de excelencia comprobada en países industrializados. Ello permitió reducir riesgos, disminuir la inversión y favorecer la aceptación de los aviones en dichos países.

Desde el comienzo, la EMBRAER procuró adquirir competitividad, aumentando progresivamente la complejidad de sus productos. La selección del modelo Bandeirantes se fundamentó en esa política, la que se vio favorecida por la existencia de un mercado cautivo. Paulatinamente, se conquistaron nuevos mercados, a medida que se iban encontrando espacios favorables (los llamados "nichos") en los mercados. La crisis mundial del petróleo abrió una gran oportunidad para el modelo en cuestión, ya que éste consumía muy poco combustible y era muy adecuado para el transporte en distancias pequeñas.

La expansión de EMBRAER se debió principalmente a la gran capacidad de adaptación de la empresa a las condiciones del mercado interno y externo. En 1984, del total de asientos en las líneas regionales servidas por aviones pequeños en los Estados Unidos, 7% correspondía a aviones Bandeirantes. Cuando este modelo comenzó a declinar, se lanzó el Brasília, también desarrollado en el Brasil. En el ámbito militar, se creó el modelo AMX, en conjunto con las empresas italianas AEMACCHI y AERITALIA.

En 1988 la empresa alcanzó un nivel de ventas de 518 millones de dólares, ubicándose así en el segundo lugar entre las empresas brasileñas de material de transporte, con un crecimiento 40% superior al del año anterior y con una rentabilidad también muy elevada.

En general, la intensificación de la competencia internacional, conjuntamente con el desarrollo y la creciente difusión de las tecnologías de la información (microelectrónica, computación y telecomunicaciones), han hecho que la incorporación de progreso técnico constituya un rasgo constante en una amplia gama de bienes y servicios, que abarcan desde la prospección de recursos naturales hasta la comercialización y los servicios financieros, pasando por el procesamiento de materias primas y el transporte. En los países desarrollados, incluso los productos primarios procesados destinados al consumo —como son los alimentos— exigen el cumplimiento de un conjunto de especificaciones que los asemejan, en cuanto a contenido tecnológico, a las manufacturas no basadas en recursos naturales. Asimismo, las manufacturas destinadas al consumo (vestuario, calzado, bienes de consumo duradero) han pasado a ser "intensivas en diseño", por lo que requieren la aplicación creciente de las tecnologías de la información en las fases de diseño, fabricación y comercialización, como lo ilustra la reciente experiencia italiana.

Dicho de otra manera, la línea divisoria entre las experiencias exitosas de inserción internacional y las que no lo son al parecer se vincula con la utilización eficiente de los recursos en un momento dado y con la capacidad de emprender actividades que requieran un valor agregado de tipo intelectual cada vez mayor.

Recuadro IV.2

COLOMBIA: EXPORTACION DE FLORES

La producción de flores en Colombia se inició en 1965 con la fundación de dos empresas; en los dos años siguientes se sumaron otras ocho firmas que, mediante semillas vegetativas importadas de los Estados Unidos y el asesoramiento de técnicos norteamericanos, lograron exportar a dicho país claveles y crisantemos por un valor de 160 mil dólares. Ello fue posible merced a los estímulos del denominado plan Vallejo, dictado en esos años con el objeto de fomentar las exportaciones no tradicionales. En 1980 el número de productores había subido a 153 y las exportaciones superaban los 100 millones de dólares. En 1988, se contaba con 200 productores y se había más que duplicado el valor de las exportaciones, lo que había convertido a Colombia en el segundo exportador mundial y el primero entre los proveedores de flores al mercado norteamericano.

Ubicada principalmente en la sabana de Bogotá, además de Medellín, Cauca y Valle —áreas de gran densidad demográfica— la floricultura ha significado una importante fuente de absorción de empleo y de elevación significativa de los niveles de productividad y de ingresos de una mano de obra de baja calificación (incluido un alto porcentaje de empleo femenino que, en muchos casos, significa una segunda fuente de ingreso familiar). Al familiarizarse este tipo de trabajadores con las técnicas modernas, pueden adaptar ese conocimiento a sus labores en la pequeña propiedad en los lugares de donde provienen. Además, ha aumentado en forma importante la demanda de insumos, materias primas y servicios en el mercado interno, pues, con excepción de los rosales, el grueso de los insumos empleados son de origen nacional. Ello, unido a la alta intensidad de mano de obra empleada, hace que 90% del valor exportado por el sector corresponda a valor agregado nacional.

Si se tienen en cuenta las complejidades tecnológicas y la logística de comercialización, el que se haya logrado un alto nivel de integración en la producción de flores (como lo demuestra el hecho de que se exporten más de 16 variedades de flores a 30 destinos diferentes, incluidos mercados tan distantes como los de Japón, Australia y Kuwait) no es condición suficiente para asegurar una participación creciente en el mercado; es necesario además superar las presiones proteccionistas de los competidores internos en los mercados de importación.

Por ejemplo, según lo ha señalado el presidente de la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores, desde 1979 "las flores colombianas han sido objeto de 14 demandas e investigaciones en los Estados Unidos. ... A pesar de que en la mayoría de los casos la acción concertada de defensa de los exportadores colombianos evitó la imposición de barreras y gravámenes arancelarios adicionales, el costo para nuestra industria ha sido muy alto". Al respecto, cabe mencionar que los productores han tenido que renunciar a los diversos mecanismos de estímulo a las exportaciones establecidos por el gobierno colombiano (certificado de abono tributario, plan Vallejo para bienes de capital, tasas de interés preferenciales de los créditos del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), etc.), además del pago de ocho millones de dólares anuales por concepto de derechos anti dumping.

Un caso interesante en esta lucha para impedir las restricciones de ingreso de las flores colombianas al mercado norteamericano es la forma en que se abordó el intento de los productores de rosas para lograr la imposición de una cuota de importación equivalente a un máximo de 30% del consumo interno (en la actualidad las importaciones abarcan alrededor de 30% de dicho mercado, 80% de las cuales corresponden a Colombia), al amparo de disposiciones de la nueva ley de comercio de los Estados Unidos. Para oponerse a esta iniciativa, ASOCOLFLORES estableció una coalición con la Asociación de Importadores de la Florida, la Asociación minorista en el mercado de flores, y la Asociación Nacional de Supermercados de los Estados Unidos que, en conjunto, presentaron su caso ante el Congreso. Simultáneamente, la Asociación Colombiana inició un proceso de acercamiento oficial con la organización gremial de los productores de rosas norteamericanos con el propósito de iniciar una campaña compartida destinada a fomentar el consumo de este producto, la que culminó con la elaboración de una estrategia común de promoción del mismo.

Conviene reiterar que la definición de competitividad se formula en un marco de equilibrios macroeconómicos en que el precio real de la divisa, así como otras variables macroeconómicas, permiten mantener un grado razonable de equilibrio externo e interno en el largo plazo. Se trata pues, de descartar aquellos casos de falta o existencia transitoria de competitividad debido a políticas cambiarias no realistas e insostenibles, que ocasionalmente lleven a sobrevaluar o subvaluar la moneda nacional respecto de la extranjera.

2. El carácter integral de la transformación productiva

En la determinación del fenómeno del progreso técnico y, por tanto, en la competitividad, intervienen múltiples factores, muchos de los cuales casi no se reflejan en el sistema de precios. Por ello, aunque la adopción de precios correctos sea una condición necesaria para mejorar la capacidad de innovación, resulta insuficiente confiar exclusivamente en su efecto o en el de ciertas medidas aisladas tendientes a aumentar la competencia, sobre todo si se considera el rezago tecnológico acumulado y la magnitud del esfuerzo requerido para ingresar al grupo de aquellos países que han sido capaces de combinar crecimiento y equidad.

De hecho, el examen de las experiencias de esos países permite formular una primera afirmación de validez general acerca de los factores que determinan la mayor o menor capacidad de las economías para generar y absorber progreso técnico. En efecto, suele sostenerse que la generación y adopción de progreso técnico así como el incremento de la competitividad constituyen *procesos de carácter sistémico*, en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios. (Véase el recuadro IV.3.)

Las oportunidades y los obstáculos tecnológicos, las experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones, como asimismo, las capacidades y la experiencia que fluyen de una actividad económica a otra, tienden a establecer un contexto que, por una parte, es específico en cada país, región o incluso empresa y que, por otra, constituye un ingrediente fundamental del proceso de innovación. (Véase el recuadro IV.4.) Este contexto hace que cualquier conjunto dado de señales estrictamente económicas genere diferentes incentivos, estímulos y restricciones a la innovación en los distintos países.

Resulta también ilustrativa del carácter sistémico de los fenómenos considerados, la particular importancia de los *contextos institucionales* para explicar la capacidad de distintas economías para superar el rezago tecnológico adverso y de converger hacia las mejores prácticas en diferentes industrias, así como para tomar la delantera en determinadas tecnologías. En cuanto a los así denominados "sistemas nacionales de innovación", ocurre que más allá de constatar sus complejidades, se advierte que: i) en todos ellos se mezclan mecanismos e instituciones públicas y privadas, en que las decisiones sobre la asignación de recursos se toman con diversos grados de centralización o descentralización, en un proceso en el cual la incertidumbre inherente a la actividad innovadora impide por definición establecer anticipadamente trayectorias óptimas, y ii) los procesos de "innovación institucional" —esto es, la capacidad de transformación y adaptación de los esquemas institucionales en que se apoya la capacidad de innovación en respuesta a cambios en el entorno económico y en la tecnología misma— son particularmente importantes para mantener el impulso de la innovación tecnológica conforme se desarrolla el aparato productivo.⁵

Otro fenómeno que subraya el carácter sistémico del progreso técnico y de la competitividad se refiere a las *condiciones de interacción entre quienes elaboran las innovaciones tecnológicas y los usuarios*, las cuales pueden resultar fundamentales para estimular o inhibir la capacidad de aprendizaje y adaptación de las empresas en un mundo en que la información es imperfecta y costosa. La experiencia de los países escandinavos ilustra que, como parece obvio, a mayor madurez en la tecnología (es decir, una vez que ésta se ha estandarizado y tiende a modificarse lentamente), resulta menos costoso transmitir la información relevante a distancias más largas, geográfica y culturalmente hablando.⁴ Por el contrario, cuando la tecnología cambia en forma rápida y radical, la necesidad de la proximidad geográfica y cultural se torna más importante. En tal caso, el contacto directo y un contexto cultural común pueden adquirir importancia decisiva para el intercambio de información. La especialización de los países escandinavos, de los Estados Unidos y Canadá en

Recuadro IV.3

PARQUES TECNOLOGICOS EN BRASIL: TRES EXPERIENCIAS ALENTADORAS

Los parques tecnológicos no son una alternativa únicamente reservada a las economías industrializadas, y su creación puede generar importantes efectos industriales y tecnológicos en los países de la región, como lo demuestra la experiencia acumulada en el Brasil en cuanto al impacto de tres de estos parques ubicados en el Estado de São Paulo. En ellos, una acertada combinación de centros de enseñanza superior e institutos tecnológicos, junto a los cuales se situaron desde el comienzo algunas grandes empresas usuarias en sectores de tecnología avanzada, sumada a una localización privilegiada en materia de infraestructura física y la proximidad de los centros industriales y vías de transporte, ha dado lugar a una interesante dinámica de aglomeración de firmas innovadoras, tanto tradicionales como nuevas, en torno a determinadas actividades industriales y tecnologías de base.

El primero, el parque aeronáutico nacional de São José dos Campos, ha ido agrupando desde los años sesenta un conjunto de empresas, centros de investigación y escuelas de ingeniería y técnicas asociadas a las industrias aeronáutica, de defensa y electrónica. En la actualidad este parque cuenta con cerca de 11 empresas, entre las cuales cabe mencionar la Empresa Brasileña de Aeronáutica, S.A. (EMBRAER). Buena parte de ellas fue formada por investigadores de los diversos institutos tecnológicos existentes creados después del Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Asimismo cuenta con siete establecimientos de educación superior y otras tantas escuelas técnicas.

El parque de Alta Tecnología de Campinas, por su parte, está relacionado con las Universidades Estadual de Campinas (UNICAMP), la Pontificia Universidad Católica de Campinas, el Centro de Investigación de Telecomunicaciones Brasileiras (TELEBRAS) y el Centro Tecnológico para Informática (CTI), y hoy comprende 40 empresas que actúan en los sectores de telecomunicaciones, computación, instrumentos y componentes electrónicos.

De modo similar, tras el conglomerado de empresas de alta tecnología de São Carlos, están la sede de São Carlos de la Universidad de São Paulo y la Universidad Federal de São Carlos, además de la Fundação Parque de Alta Tecnología y el Centro de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes. Aquí se encuentran 40 empresas que desarrollan actividades en los sectores de nuevos materiales, equipamiento industrial, automatización, informática, óptica, mecánica de precisión y productos químicos.

Estos tres casos permiten comprobar la importancia de una acción de largo plazo del gobierno manifestada en distintas formas, que favoreció el surgimiento de centros de excelencia que, a su vez, atrajeron y crearon empresas industriales afines, entre las cuales pudo desarrollarse una relación sinérgica, y un clima propicio para la innovación tecnológica.

PARQUES TECNOLOGICOS EN BRASIL

Localización	Campinas	São José dos Campos	São Carlos
Número de empresas	40	11	40
Sector predominante	Electrónica/ telecomunicaciones	Aeroespacial/ bélica/electrónica	Nuevos materiales/óptica/ mecánica fina
Principales instituciones de enseñanza, investigación y desarrollo (origen)	Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP)	Centro Tecnológico de Aeronáutica/ Instituto Tecnológico de Aeronáutica (CTA/ITA)	Universidad de São Paulo, sede de São José
	Centro de Pesquisa y Desarrollo (CPyD)	Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE)	Universidad Federal de São Carlos
	Centro Tecnológico para Informática (CTI)		
Empleos directos generados	5 500	20 000	600

Recuadro IV.4

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELECTRICAS DE MEXICO

El Instituto de Investigaciones Eléctricas de México (IIE), creado en 1975 como organismo público descentralizado se inspiró en el Instituto Mexicano del Petróleo, que apoya a Petróleos Mexicanos (PEMEX). Sus objetivos eran desarrollar la investigación científica y tecnológica en el sector eléctrico y brindar asesoramiento a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a la industria de manufacturas eléctricas y a las compañías de ingeniería y consultoría del sector. El número de investigadores del Instituto ha aumentado de 22 cuando inició sus actividades en 1976, a más de 700 en la actualidad.

Los ingresos del IIE provienen principalmente del Gobierno Federal, quien aporta entre el 40 y 60%; en segundo lugar, de las ventas de servicios a la CFE, que representan entre el 13% y el 26%; el remanente procede de otras ventas. En los últimos años ha comenzado a exportar servicios tecnológicos a Centroamérica, el Caribe, Canadá, Perú y Estados Unidos.

El aporte más novedoso del IIE ha sido su política de creación de empresas. El IIE experimentó diversas dificultades para transferir tecnologías a empresas existentes y por ese motivo optó por promover la creación de nuevas empresas, que hacen uso intensivo de la tecnología.

Para promover la creación de empresas, el IIE participa en la realización de estudios de factibilidad técnica, económica y de mercado, así como de organización empresarial. Asimismo, apoya la formación de los grupos iniciales y transfiere cuando es necesario a sus propios investigadores. Cabe hacer notar que como resultado de lo anterior, el IIE experimenta una elevada rotación de personal, lo cual significa que debe absorber los costos de la sustitución y la formación de nuevos recursos humanos. Sin embargo, el IIE se beneficia al contar en estas empresas con un grupo de interlocutores de alto nivel, con los cuales se intercambian experiencias en torno a los avances en campos especializados. Existen nueve empresas ya formadas de esta manera, y 11 empresas en formación.

La última de éstas —Incubadora de Empresas Morelos— merece mención especial pues es, a su vez, una "incubadora de empresas". En conjunto con un parque tecnológico esta organización ofrecerá a las empresas incipientes: espacio físico de bajo costo; servicios compartidos de oficina y telecomunicaciones; gestión tecnológica en la esfera de evaluación, información, obtención de patentes y capacitación; servicios para tramitar financiamiento bancario; y servicios de organización y comercialización.

A partir de 1978, tanto la cooperación multilateral como la bilateral han desempeñado un papel determinante para el desarrollo y consolidación del IIE. Se ha logrado así la realización de proyectos conjuntos, el financiamiento para proyectos de investigación, donación de equipos, viajes de investigadores mexicanos, asesorías de expertos extranjeros, intercambio de información, y asesorías de expertos del IIE a otros países.

materia de bienes de capital e insumos asociados al procesamiento alimentario, minero, energético y forestal ilustra la potencialidad de una relación sinérgica entre el sector de los recursos naturales y el sector manufacturero.

En contraste con estas experiencias, los países de la región han sido testigos en más de una ocasión de la aparición de actividades de exportación basadas en recursos naturales con algún grado de elaboración que han surgido, se han expandido con gran dinamismo para declinar posteriormente. Durante esos ciclos esporádicos, las actividades primarias de exportación han estado vinculadas —fundamentalmente mediante los flujos financieros— con el resto de la economía, pero sin que se haya establecido una articulación tecnológica importante entre ellas y los otros sectores productivos.

Con todo, debe destacarse la importancia que pueden tener en un momento dado las exportaciones basadas en el procesamiento de los recursos naturales. En efecto, en el difícil período de transición que representará la década de los años noventa, la expansión de éstas puede constituir

la vía de entrada hacia la exportación de manufacturas de mayor contenido tecnológico, siempre y cuando el avance exportador de recursos naturales semiprocesados (a pesar de sus menores elasticidades de demanda) dé lugar a la gestación de sistemas productivos, de transporte, de comercialización y de financiamiento, que desencadenen una "mentalidad exportadora". Esta función detonante, unida a la reducción de la restricción externa, puede elevar la competitividad en una gama creciente de bienes y servicios con mayor dinamismo y contenido tecnológico. En este sentido, cabe destacar que existen numerosas experiencias positivas en la región, que aportan enseñanzas y que muestran la viabilidad de dicho proceso. (Véase el recuadro IV.5.)

Recuadro IV.5

CHILE: MODERNIZACION AGRICOLA Y AUGE EXPORTADOR

En el último quinquenio la agricultura chilena ha mostrado un dinamismo extraordinario, tanto en lo que se refiere a la producción para el mercado interno, como —sobre todo— a aquella destinada a la exportación. En efecto, el producto interno bruto agrícola creció a una tasa de 6.3% acumulativo anual; se alcanzó la autosuficiencia en el abastecimiento de granos básicos y azúcar, con aumentos significativos de la productividad por hectárea de los cultivos de trigo, maíz, remolacha, etc. Las exportaciones agrícolas crecieron casi al 19% anual, encabezadas por las de fruta y contribuyeron a una apreciable diversificación de la estructura de las exportaciones y a incrementar de modo notable la participación relativa de Chile en las exportaciones frutícolas originadas en el hemisferio sur.

Los equilibrios macroeconómicos, la adopción de una tasa de cambio realista, la credibilidad en cuanto a la permanencia de las reglas del juego, las garantías al derecho de propiedad, la revalorización del rol empresarial y la exaltación de la mentalidad exportadora desempeñaron un papel importante en el dinamismo logrado. Sin embargo, éste no habría sido posible de no mediar la convergencia de diversos factores y procesos, algunos de larga y lenta maduración, otros ajenos a las políticas nacionales y aún otros, muy específicos del particular marco político en que se dio el proceso.

Una serie de iniciativas impulsadas en los decenios precedentes sentaron las bases del proceso de modernización. Entre dichas iniciativas destacan: la creación de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones; la formación de los técnicos e ingenieros nacionales; la elaboración por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) del plan frutícola (1968) y el impulso a las plantaciones forestales (1966-1973); y la participación de dicha Corporación en la creación de empresas e institutos directamente vinculados a la modernización agropecuaria y a labores de investigación.

A la formación de recursos humanos y el desarrollo de la infraestructura productiva se agregó la reforma agraria (1965-1973), que por amplio consenso era considerada necesaria para superar obstáculos estructurales a la modernización. La aplicación de la Ley de Reforma Agraria redujo de 55% a 3% la superficie controlada por las unidades que excedían el límite legal de las 80 hectáreas de riego básico.

Entre los diversos factores que —una vez creadas las bases materiales— permitieron generar el notable dinamismo exhibido por la agricultura en el último quinquenio, se destacan los avances que se produjeron en el mercado de tierras, en el del trabajo y la aplicación, a partir de 1983, de una política económica flexible.

a) Dinamización del mercado de tierras

A partir de 1974, se inició un proceso de profunda reestructuración de la propiedad agrícola —sólo comparable, por su profundidad, al propio proceso de reforma— como resultado de la política pública y de la dinámica del mercado de tierras. Del total de tierras expropiadas, 52% fue asignado por el Estado a una parte de los beneficiarios de la reforma agraria, fundamentalmente como unidades agrícolas familiares; un 27% fue restituido a los antiguos propietarios con arreglo a distintos conceptos y 22% fue destinado por la Corporación de Reforma Agraria (CORA) a ser transferido, licitado o rematado.

b) Organizaciones laborales y mercado de trabajo

El proceso de reforma agraria se llevó adelante al calor de un intenso proceso de organización de los trabajadores rurales estimulado por las reformas legislativas destinadas a ampararlo y que contribuyeron a que el número de trabajadores organizados se elevara de alrededor de 2 000 a 140 000 entre 1965 y 1970 y alcanzara el cuarto de millón en 1973. La ejecución en 1979 del plan laboral, que derogó la legislación vigente y estableció condiciones más restrictivas para la organización y acción sindical, hizo caer verticalmente la afiliación que, en su punto más bajo (1982), llegó a los 25 000, para remontar lentamente a partir de entonces.

Los procesos descritos contribuyeron a que las empresas gozaran de mayor flexibilidad para regular su fuerza de trabajo; a que bajase el costo por jornada (caída de salarios y empleo femenino) y el costo agregado de la mano de obra (menos empleo permanente), así como a una drástica reducción del costo de paralización, crítico en ciertas épocas y muy grave en la agroexportación.

c) El viraje de la política agrícola

En una primera fase (1974-1982), la política agrícola estuvo subordinada a la política general de ajuste macroeconómico y de liberalización de mercados interno y externo. En el sector agrícola para el mercado interno, estas medidas condujeron a una crisis en dicho sector sólo comparable a la que había experimentado en 1930, y que significó, en su momento más grave, disminuciones del orden del 74% de la producción de trigo y del 70% de los insumos de la agroindustria alimentaria. Al deterioro de la agricultura para el mercado interno se agregó el sobreendeudamiento de los empresarios agrícolas —que alcanzó a una proporción superior al 70% del producto bruto sectorial en 1981— derivado de la modificación del tipo de cambio y del incremento de las tasas de interés.

La profundidad de la crisis, y las presiones de las organizaciones de productores, llevaron a la revisión de la política sectorial, cuyos aspectos más relevantes fueron: el establecimiento de bandas de precios para el trigo, la remolacha azucarera, los productos lácteos y el aceite; la elevación del arancel para la leche y la adquisición preferente por el Estado de la oferta interna respecto de la importada; la protección de hecho, como medida sanitaria, a la producción de carne; la contratación de siembras por la industria azucarera con el objeto de absorber mano de obra, etc.

En relación con el sobreendeudamiento, se realizaron dos renegociaciones masivas y se estableció un dólar preferencial para saldar las deudas en dicha moneda, así como un sistema de crédito prendario para dar acceso a este recurso a agricultores endeudados que carecían de otras garantías.

3. *Competitividad, progreso técnico y crecimiento*

El comercio internacional de manufacturas se ha expandido a un ritmo más elevado que el comercio mundial total y esta diferencia es mayor en aquellos renglones que contienen un grado más alto de innovación tecnológica.⁵ A niveles más desagregados, los productos que encabezan el comercio internacional y el progreso técnico se van modificando y, por consiguiente, la capacidad de los países para ingresar sobre bases sólidas a los mercados internacionales depende en alto grado de la posibilidad de cada uno para seguir las tendencias tecnológicas internacionales. Penetrar aquellos mercados exige absorber progreso técnico e innovar de modo de mantenerse en ellos por la única vía que no se agota: la agregación de valor intelectual a los bienes y servicios exportados. Ello supone, a su vez, elevar en forma sostenida la calificación de la fuerza de trabajo y fortalecer la base empresarial interna, incluidas las diversas posibilidades y modalidades de vinculación con las fuentes de inversión extranjera.

Las empresas transnacionales pueden contribuir a fomentar las exportaciones en determinados periodos y sectores en los países que cuentan con un gran mercado interno o en aquellos en que persisten salarios bajos. Sin embargo, la solidez de la posición en el mercado internacional está determinada en general por el nivel de calificación de la población y por su capacidad para participar en el proceso permanente de innovación tecnológica. En términos más específicos, dicha solidez depende de la existencia y del avance de empresas nacionales capaces de competir —solas o con aportes de capital extranjero— con las empresas que abastecen los mercados internacionales. (Véase el recuadro IV.6.)

Recuadro IV.6

ARGENTINA: MICRO SISTEMAS S.A.

Micro Sistemas S.A. surgió en 1976 como una pequeña empresa de servicios de procesamiento computarizado de datos. Al poco tiempo, ante las dificultades de adaptación que presentaban algunos equipos periféricos importados, sus socios fundadores —quienes poseían experiencia profesional en las grandes empresas filiales del rubro— diseñaron el modelo de su primer producto, una máquina para grabación y verificación de información en discos, que fue lanzado al mercado a los dos años de creada la firma. Las ventajas competitivas de la empresa fueron la capacidad de satisfacer mejor varias exigencias de los usuarios y además asegurar una buena compatibilidad con los equipos existentes y un servicio más ágil para atender a los clientes con posterioridad a la venta.

Más tarde, la empresa fue mejorando su capacidad de diseño con la cual pudo llevar adelante sucesivas innovaciones de complejidad creciente. Entre éstas figuran: el diseño de una serie de microcomputadores, para diversas aplicaciones, incluidos los computadores personales compatibles, varios equipos periféricos, proyectos integrales "llave en mano", así como algunos componentes de estos equipos. A ese fin, fue necesario también abrir una oficina en los Estados Unidos de modo de tener una "ventana" de acceso a los últimos diseños y componentes.

En 1985, Micro Sistemas se adjudicó uno de los proyectos para la fabricación de productos electrónicos, contemplados en el régimen de promoción de la industria informática argentina. Dos hitos permitieron más tarde ampliar el proyecto original, marcando así la entrada de Micro Sistemas en una nueva etapa de consolidación empresarial y tecnológica. El primero, la incorporación a ella como socio mayoritario de una firma de ingeniería perteneciente al grupo industrial argentino Pérez-Companc, con lo cual accedió a una mayor capacidad financiera y empresarial, que le permitió expandir su escala de producción. El segundo fue la celebración de un contrato de transferencia de tecnología con la IBM —el primero otorgado por dicha empresa a nivel mundial— para la fabricación de una línea de productos especializados para el mercado bancario.

El proyecto final, aprobado definitivamente en 1987, representó una inversión que supera los 15 millones de dólares en las cercanías de Córdoba y comprometerá recursos para la investigación y desarrollo por unos ocho millones de dólares; proporciona 1 700 puestos de trabajo y en 1989 tuvo una venta neta estimada en 120 millones de dólares, incluyendo exportaciones por 10 millones de dólares.

La evolución de la productividad y la absorción de progreso técnico se ven influidas de modo decisivo por el carácter de las relaciones al interior de la empresa y de las ramas industriales, las que inciden, a su vez, en la configuración institucional, social y política de cada país. En este sentido, la estabilidad de las relaciones entre empresarios, profesionales, técnicos y obreros, así como la capacidad para concertar acciones que eleven la productividad, están estrechamente vinculadas a la existencia de organizaciones representativas de dichos sectores con liderazgos cuya legitimidad emana precisamente de dicha capacidad de concertación.

Al permitir incorporar nuevas generaciones de equipos y productos, el crecimiento económico contribuye a elevar la productividad y la competitividad internacional. De hecho, la ampliación del mercado interno —nacional y regional—, que está relacionada con el crecimiento económico y que se ve favorecida por las situaciones de equidad, ofrece una base insustituible para el aprendizaje tecnológico. (Véase el recuadro IV.7.) Este constituye, a su vez, una condición necesaria para alcanzar una mayor participación en el comercio internacional. El reforzamiento recíproco del crecimiento económico y de la competitividad —que supone cumplir, además, requisitos de equidad, austeridad y aprendizaje tecnológico— es uno de los ejes de los procesos de industrialización exitosos.

Recuadro IV.7

EL COMPLEJO AVICOLA EN BRASIL

El desarrollo del complejo avícola en el Brasil ilustra el carácter sistémico de un proceso de inserción competitiva en el comercio exterior y la capacidad de las agroindustrias para inducir dinamismo y contribuir a la incorporación de progreso técnico en sus articulaciones con la agricultura, incluida la pequeña producción familiar, y con la industria de bienes de capital.

El monopolio de las patentes de las líneas avícolas puras está en manos de un número reducido de países y, por lo tanto, la producción avícola moderna del resto está basada en la importación de material de segunda, tercera e incluso cuarta generación. En el Brasil se restringió en 1975 la importación de aves de segunda generación y esa medida indujo a las empresas transnacionales instaladas en el país a iniciar la producción local de matrices. Una firma brasileña desarrolló actividades de mejoramiento genético y así creó tres linajes propios, que cubrían el 5% del mercado. Sólo en la segunda mitad de los años ochenta la empresa Agrocere, después de una serie de iniciativas frustradas, pudo acceder a la tecnología para la producción de líneas reproductivas originales adaptadas a las condiciones del país.

Desde el comienzo del proceso de modernización hasta su consolidación (1960 a 1970), la producción de carne de ave creció a una tasa acumulativa anual superior a 11%. Desde el momento de su consolidación hasta la iniciación de las actividades exportadoras dicho crecimiento alcanzó una tasa de alrededor de 8% y, a partir de aquel momento, en que la demanda externa se sumó a la demanda interna (1975 a 1987), la tasa de crecimiento anual nuevamente alcanzó niveles cercanos a 11%. La participación de las exportaciones en la producción total llegó a niveles próximos a 20% en varios años de la presente década convirtiendo al Brasil, entre los años 1981 y 1986, en el segundo mayor exportador de carne de ave después de Francia, desplazando a países de mucha mayor tradición en este mercado como Holanda, Hungría, Dinamarca, China y Alemania.

El dinamismo de la expansión avícola atrajo un gran volumen de inversión extranjera. La gran mayoría de las empresas transnacionales de la industria química, de semillas y granos y de bienes de capital para la industria avícola, establecieron sus filiales en el Brasil, junto a otras grandes y medianas empresas de capital nacional en dichos rubros. En torno a ellas y en la preparación de mezclas de granos, aditivos químicos y concentrados producidos y distribuidos por las grandes empresas, surgió un gran número de pequeñas y medianas empresas dedicadas a establecer sus propias actividades de engorda o de producción de huevos o de venta de alimentos balanceados a terceros. El desarrollo y modernización de la producción de maíz, que constituye el 50% del costo de las raciones y representa casi las tres cuartas partes de su volumen —así como el de las semillas híbridas, de los fertilizantes y de las prácticas de manejo que acompañan su modernización— estuvo estrechamente vinculado a las demandas generadas por la expansión avícola y en él participaron desde productores familiares a grandes explotaciones.

El complejo avícola constituyó así una actividad en que la dependencia de insumos externos ha sido reducida, incluso de aquéllos que suponen actividades de mayor complejidad, como la producción del material genético de base. Asimismo, un análisis comparativo entre empresas integradas verticalmente y las empresas que optaron por integrar a los pequeños productores de su entorno sugiere que, en determinadas circunstancias, ciertas formas de articulación entre empresas agroindustriales y pequeños productores pueden constituir alternativas más competitivas que formas de integración vertical, y generar ventajas simultáneas para la agroindustria y para los pequeños productores.

En América Latina y el Caribe, a causa de ciertas deficiencias relacionadas con el cumplimiento de los criterios de equidad y austeridad y también con el carácter y magnitud del proteccionismo, los avances en materia de crecimiento y de competitividad han sido discontinuos, y se aprecian periódicamente las consecuencias de la fragilidad de algunos de los eslabones para mantener ese proceso. Por cierto, esos avances y retrocesos no corresponden al carácter cíclico que tiene el crecimiento económico en las sociedades industrializadas, en que esas oscilaciones ocurren en torno a una sostenida tendencia ascendente de incorporación de progreso técnico.

4. *Transformación productiva, crecimiento y equidad*

a) *Competitividad y equidad*

Los contrastes en los patrones de inserción externa de distintas economías muestran dos tipos de fenómenos en relación con el vínculo entre competitividad y equidad. El primero es que no todo auge exportador conduce al mejoramiento de la equidad; el segundo es que la falta de un vínculo positivo entre competitividad y equidad termina tarde o temprano por afectar al crecimiento.

Así, en la medida en que la competitividad internacional se alcance a expensas de las remuneraciones laborales, su efecto en la estructura distributiva será regresivo. Si, por añadidura, los recursos generados en la fase inicial del auge exportador, en lugar de encauzarse hacia la incorporación de progreso técnico por la vía de la inversión, se desplazan hacia el consumo o hacia el exterior, no sólo la equidad, sino que tarde o temprano la propia competitividad se verán erosionadas a causa de la pérdida de importancia del costo de la mano de obra como fuente de competitividad en los nuevos procesos productivos. Se trata en este caso de una *forma espúrea de competitividad*, que no debe confundirse con la *competitividad auténtica*, que deriva de la incorporación del progreso tecnológico.

Lo anterior no excluye la posibilidad de que algunas exportaciones basadas en el bajo costo de la mano de obra constituyan la etapa inicial de un proceso de creación de competitividad auténtica. De hecho, y en contraste con la experiencia de otras latitudes, los países de América Latina han subestimado esa potencialidad. Por ejemplo, la experiencia de algunos países del sudeste asiático muestra que, logrado cierto umbral de calificación básica, se puede aumentar la competitividad internacional mediante un proceso de tecnificación, que permite pasar en forma gradual de una competitividad basada en mano de obra de bajo costo a una basada en la introducción progresiva de nuevos procesos y en la producción de nuevos bienes y servicios. Por cierto, para que sea eficaz una estrategia de desarrollo fundamentada en las exportaciones intensivas en el uso de mano de obra con algún grado de calificación, se requerirá que la educación básica sea masiva y que mejoren las condiciones de salud y nutrición de la población.

Otra forma espúrea de competitividad se verifica cuando la inserción internacional está basada en una rica dotación de recursos naturales, cuya propiedad está concentrada en un pequeño grupo de la población o en ciertas empresas públicas. En el primer caso, los beneficios de la inserción externa pueden terminar concentrados en grupos minoritarios. Si, además, dichos grupos los desvían hacia el consumo o propician fugas de capital hacia el exterior, se tiende a consolidar un patrón de inserción que depende de la mantención de rentas diferenciales, las que, a la larga, terminan por reducirse o agotarse como resultado de la incorporación de progreso técnico en los países competidores. A su vez, cuando los recursos naturales más valiosos son controlados por las empresas públicas, éstas pueden llegar a constituir verdaderos feudos burocráticos. En tal caso, una proporción no despreciable de la renta generada en el sector exportador es retenida por las empresas en calidad de remuneraciones y beneficios superiores a los que se perciben en las demás actividades productoras. En la medida en que persista la mentalidad patrimonialista, que a veces gobierna la lógica de funcionamiento del sector exportador, los cambios de propiedad del sector público al privado, o viceversa, no deberían, necesariamente modificar en lo fundamental los fenómenos mencionados.

En cambio, en los casos en que ha existido retroalimentación entre competitividad y equidad, se han presentado, en mayor o menor grado, los siguientes fenómenos: i) un proceso de transformación de la agricultura, que ha generado estructuras agrarias relativamente homogéneas e incrementos considerables en la productividad agrícola y que ha precedido a la creación de un sistema industrial competitivo; ii) una distribución relativamente pareja del acceso a la propiedad, conjuntamente con la

creación de empresas medianas y pequeñas estrechamente articuladas con el conjunto del sistema productivo y que han alcanzado niveles de productividad comparativamente altos; iii) un mayor nivel de calificación de la mano de obra y la universalización de la educación sobre una base social más amplia e integrada; iv) un crecimiento más rápido del empleo, derivado del dinamismo del mercado internacional y una tendencia sistemática a la elevación de la productividad y de las remuneraciones; v) la propagación de la lógica industrial al conjunto de la sociedad, lo que facilita la absorción de progreso técnico en las distintas actividades, y vi) el importante papel redistributivo cumplido por las finanzas públicas.

La enumeración anterior no pretende abarcar el total de las condiciones para asegurar que el logro de la competitividad se traduzca en mejoras de la equidad. Se trata simplemente de ilustrar el tipo de constelación de fenómenos que ha estado presente en economías en que el incremento de la competitividad ha conducido a una mayor equidad, y en que, como consecuencia de ello, el dinamismo económico inducido por la inserción internacional ha contribuido a la ampliación de los mercados internos.

b) *Equidad y crecimiento*

Como se sabe, el debate sobre las múltiples relaciones recíprocas y las posibles oposiciones entre crecimiento y equidad es de larga data, y no se pretende reexaminarlo en este documento.⁶ Sin embargo, en virtud de que se ha insistido a lo largo de las páginas precedentes en que la transformación productiva por la cual se aboga debe ser compatible con la equidad social, cabrían algunas observaciones sobre la vinculación entre crecimiento, transformación productiva y equidad.

En primer término, en la medida en que la transformación productiva contribuya al crecimiento, innegablemente se facilitará la adopción de una política distributiva, aun cuando ello no sea condición suficiente para lograrlo. En segundo lugar, si el crecimiento se logra a base de niveles ascendentes de productividad, se facilitará aún más la aplicación de una política distributiva, al surgir la posibilidad de vincular la evolución de los salarios con la de la productividad. Probablemente ello tampoco ocurra automáticamente, ni resuelva la situación de los considerables contingentes de población marginados de las actividades que van siendo objeto de innovación técnica.

La transformación productiva y la consiguiente excelencia tecnológica son, en efecto, procesos y logros de mediano plazo, por lo cual no puede esperarse que cuenten con el dinamismo requerido para incorporar, al menos durante un tiempo bastante prolongado, al conjunto de sectores de baja productividad e ingresos. Es más, la expansión dinámica de un sector de productos de bienes y servicios de alta productividad podría aumentar, al menos temporalmente, las disparidades entre los ingresos de dicho sector por una parte, y los del sector informal urbano y tradicional rural, por otra.

La heterogeneidad de los niveles de productividad constituye la raíz estructural de buena parte de la inequidad social sostenida en virtud de los patrones de desarrollo prevalecientes en la región. Los altos índices de actividades de la economía informal urbana y de retraso rural constituyen la prueba más clara de que el progreso técnico y sus frutos no alcanzan a proporciones significativas de la población, que permanecen en situación de marginalidad social y precariedad económica.

Si los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo han sido históricamente altos en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los efectos de la crisis económica de los años ochenta han provocado una expansión de los mismos, un aumento de las disparidades entre los distintos niveles de productividad e ingresos, y un rezago de la evolución de los salarios reales respecto del aumento de la productividad. Si a esto se suman variables demográficas tales como los

ritmos de incremento de la población económicamente activa de la región y la incorporación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo, no puede esperarse una reducción acelerada del subempleo para los próximos años.

En muchos países de la región, hasta las proyecciones más favorables en materia de absorción productiva de la fuerza de trabajo revelan que las altas tasas de subempleo serán una parte insoslayable de la realidad socioeconómica, por lo menos hasta el final de la década.⁷ Por cierto, la magnitud del sector informal urbano y del sector tradicional rural, como asimismo, la manera en que éste interactúa con los sectores más dinámicos de la economía, varía sustancialmente entre los distintos países de la región. Del mismo modo, los niveles de educación, que constituyen una variable fundamental para la movilidad ocupacional y para el aumento de la productividad de las personas, varían sustancialmente de un país a otro.

Los antecedentes mencionados permiten deducir que para lograr el crecimiento económico con mejoras razonables en materia de equidad, cada país deberá desplegar esfuerzos no sólo para dotar de mayor capacidad productiva a sus sectores modernos, sino también para elevar los niveles de productividad y de ingresos de los sectores más rezagados; tales esfuerzos deberán ajustarse a los correspondientes niveles relativos de subempleo en el total de la población productiva. Dado que el crecimiento con equidad requiere mayor homogeneidad en cuanto a capacidad productiva de la fuerza de trabajo, el fenómeno de la economía informal —y la consiguiente marginalidad— no pueden soslayarse cuando se trazan las líneas gruesas del desarrollo a mediano plazo en la región. Por ello, como parte constitutiva de las estrategias de desarrollo que apunten a conciliar crecimiento con equidad, es fundamental incluir programas destinados a los sectores de baja productividad, sobre todo los de índole informal, a fin de que optimicen las actividades que les son propias y puedan participar con mejores posibilidades en las economías nacionales.⁸

Lo anterior supone incorporar ciertos sesgos a la política de transformación productiva. Entre éstos cabe destacar: primero, la necesidad de destinar recursos para realizar programas masivos de capacitación en el sector informal, en lo posible a escala nacional, a fin de aumentar los grados de sustentabilidad productiva en las microempresas y entre los autoempleados; segundo, suministrar mejores oportunidades de comercialización y la oportuna difusión de destrezas de gestión para autoempleados y microempresas, a fin de que éstos puedan aumentar sus niveles de ingreso y su acceso al crédito, y tercero, promover formas de capacitación y financiamiento en zonas rurales en que existan sectores campesinos con problemas de producción alimentaria, y en que la cantidad de población involucrada sea muy alta o constituya una proporción importante de la población rural. En suma, todo ello supone destinar esfuerzos sustanciales de apoyo a sectores y regiones de mayor rezago, para que incrementen su productividad y mejoren sus grados de bienestar dentro de las posibilidades que les impone el tipo de actividad que desarrollan.

La combinación de crecimiento y equidad exige además movilizar simultáneamente recursos para la especialización selectiva y para la promoción de los sectores menos productivos, en el campo de la investigación estratégica y su articulación con actividades más dinámicas. Dado que no puede esperarse que la transformación productiva absorba en el curso del decenio a toda la población subempleada en los sectores modernos de la economía, habrán de fomentarse condiciones en el sector informal para que se eleven los ingresos, para que haya una estabilidad en el trabajo y una consolidación progresiva en aspectos tales como gestión, organización, administración y comercialización para las empresas que se desempeñan en los segmentos de baja productividad.

Además de lo anterior, otros factores deben ser considerados en la perspectiva del crecimiento con equidad, a saber: las presiones en el ahorro y el consumo, la mejor adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres de la población y el fomento de la participación.

En relación con el primer aspecto, la experiencia de países en cuyo desarrollo se han conciliado crecimiento y equidad indica que la propensión al ahorro más elevada de los sectores de mayores ingresos parece inducir y legitimar un comportamiento análogo en sectores de ingresos medios y bajos. El vínculo positivo entre equidad y crecimiento requiere, según las lecciones de la experiencia empírica, que la redistribución progresiva del ingreso vaya acompañada de cambios en el comportamiento de los distintos estratos, a fin de que pueda lograrse una mayor propensión al ahorro y, complementariamente, una mayor austeridad en los patrones de consumo de los sectores de altos ingresos. En el caso de América Latina y el Caribe, puede observarse, en contraste con países de industrialización reciente, en los que confluyen las metas de crecimiento y equidad, que una proporción mayor del esfuerzo de inversión se dedica a sostener *en el corto plazo* el patrón de consumo *actualmente* accesible y no a ampliar la capacidad de producción *con vistas al mercado externo o al consumo futuro*.

La mejor adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres de la población requiere ser considerada en diversos aspectos.⁹ De una parte, es reconocida como indispensable la eficiente orientación de las políticas y programas de ayuda destinados a satisfacer las necesidades más básicas —nutrición, vivienda, atención sanitaria y educación básica— en los sectores que se encuentran en las condiciones menos favorables para satisfacer sus carencias más apremiantes. En segundo lugar, existe un consenso bastante amplio en torno a la necesidad de reestructurar ciertos aspectos institucionales en el suministro de servicios sociales a fin de incrementar su eficacia, de contar con diagnósticos más adecuados sobre las carencias más apremiantes de los sectores más pobres, de agilizar la entrega de servicios esenciales, y de fomentar la participación de la comunidad en la satisfacción de las necesidades básicas. En tercer lugar, se reconoce la necesidad de mejorar algunos servicios de cobertura universal, tales como la atención hospitalaria y la educación básica. Finalmente, y lo que es más significativo en cuanto al desafío del crecimiento con equidad, es importante orientar la oferta y el uso de servicios sociales hacia el mayor desarrollo productivo de las personas a fin de capacitarlas para una inserción más dinámica en el sistema económico. De allí el carácter esencial de una política de formación de recursos humanos en que confluyan el aumento de la equidad con el aumento de la productividad.

Por último, una mayor equidad puede promoverse mediante el desarrollo de una gama amplia de organizaciones e iniciativas de participación, controladas por sus integrantes, y dirigidas a fomentar la ayuda mutua y la reciprocidad, como asimismo a facilitar que los más desfavorecidos puedan manifestar en forma más adecuada sus necesidades a las entidades administrativas del Estado. Ello está relacionado con la definición de los derechos sociales que puedan hacerse respetar y con la creación de instancias de amparo, incluidos el acceso a juzgados y la creación de instancias con capacidad de investigar y actuar en respuesta a las quejas de los ciudadanos. Estas expresiones de la búsqueda de mayor equidad pueden contribuir a satisfacer dos grandes necesidades con un costo relativamente bajo para el Estado: i) protección de las personas contra la arbitrariedad y la extorsión por parte de los agentes del Estado, que es una de las necesidades más sentidas de sectores desfavorecidos de la región, aun en regímenes formalmente democráticos, y ii) protección contra la discriminación o abuso por parte de empleadores privados y de funcionarios públicos en función del sexo o de la identidad étnica.

B. ALGUNOS DILEMAS DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA

La visión crítica del proceso de industrialización sustitutiva de América Latina presenta dos expresiones polares:¹⁰ la que percibe el lento crecimiento de la actividad económica como resultado de los problemas vinculados a factores externos, principalmente las tendencias del comercio internacional y el endeudamiento externo, y la que ve en dicha falta de dinamismo el resultado de una estructura

ineficiente, gestada al calor de un proteccionismo excesivo, que ha impedido o limitado la manifestación orientadora de las señales del mercado.

Las propuestas de apertura rápida y generalizada de la economía a la competencia externa y de sujeción de la actividad interna a los precios internacionales, así como a la vigencia irrestricta de las señales del mercado, son el corolario de una concepción que considera rescatable sólo aquella parte de la industria capaz de resistir, a corto plazo, el impacto de la competencia internacional. En cambio, las propuestas orientadas a prolongar y profundizar el modelo tradicional de industrialización, que privilegian el fortalecimiento de una industrialización "completa" destinada al mercado interno, suelen constituir el corolario de una postura complaciente del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

En la primera visión se subestiman por un lado, los costos sociales que podrían derivarse del desmantelamiento de una parte del parque industrial, y por otro, la posibilidad de que alguna de las industrias afectadas pudiera servir de base al incremento de la competitividad externa en un marco de políticas diferente. Esta visión se apoya en una percepción simple y exógena del proceso de incorporación y aprendizaje tecnológico en las empresas e instituciones. A su vez, la segunda visión subestima el papel decisivo que tiene una inserción dinámica en el comercio internacional basada en la noción de competitividad auténtica, incluso para el logro del propio objetivo que la orienta, a saber, alcanzar un crecimiento con una mayor equidad, entendida esta última como la ampliación masiva y perdurable del acceso de la población a los bienes y servicios esenciales.

En la década de 1980, la primera de estas visiones polares se vio reforzada por las exigencias impuestas por el servicio de la deuda externa. Con ello se intensificó el debate respecto a diversos dilemas que habían ido emergiendo a medida que se generalizaba la insatisfacción con los resultados de la fase de industrialización precedente.

El debate tendió a privilegiar aquellos temas que perfilaban el patrón productivo gestado en el período 1950-1970: la orientación hacia el mercado interno, el liderazgo manufacturero, las vinculaciones entre los sectores público y privado, y el conjunto de las políticas macroeconómicas y sectoriales que incidían en el desempeño agregado de esa constelación de agentes empresariales, sectores y mercados.

La formulación del contenido de la transformación productiva para los años noventa supone definir una postura frente a algunos de los temas que han dominado el debate estratégico. El carácter y relevancia de esos temas varía en los distintos países de la región. La trayectoria previa, las condiciones actuales, las perspectivas de desempeño futuro, la capacidad institucional, como asimismo, el tamaño del país y su situación geopolítica, son factores todos que inciden decisivamente en el significado de cada uno de estos dilemas en los países de la región. (Véase el cuadro IV.3.)

1. Vinculación entre los mercados interno y externo

En la mayoría de los países de América Latina, la orientación preferente del sector manufacturero hacia el mercado interno inducida por la estrategia de sustitución de importaciones contribuyó poderosamente al surgimiento de una base empresarial e institucional. Sin embargo, al prolongarse más allá de lo necesario, dicha orientación desalentó la incorporación y difusión de progreso técnico como variable relevante del desempeño económico de las empresas. Además, debido a la combinación de instrumentos utilizados para promover el desarrollo de la industria manufacturera, fue muy diversa la protección efectiva recibida por los diferentes sectores o por las distintas actividades dentro de un determinado sector. Así, mientras en algunas ramas industriales la protección efectiva llegó a superar niveles de 1 000%, en otras fue muy baja, y en determinados sectores de la agricultura o la minería fue incluso negativa durante algunos períodos.

Cuadro IV-3

OBJETIVOS ESPECIFICOS: ESQUEMA SIMPLIFICADO

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta1) Vinculación entre los mercados interno y externo

- Crecimiento basado en la expansión de la producción manufacturera para el mercado interno.
- Competitividad internacional (básicamente ausente en el sector industrial).
- Bajos requerimientos tecnológicos asociados al abastecimiento de un mercado interno cautivo.

2) Articulación del sector productivo

La estructura productiva se modifica de acuerdo con el dinamismo industrial orientado al mercado interno. Los recursos naturales se expanden hacia la exportación con escasa vinculación industrial. La agricultura se moderniza en áreas localizadas, manteniéndose un heterogéneo sector campesino. La infraestructura física apoya, por una parte, el sesgo urbano industrial y, por otra, la exportación de recursos naturales. Escaso desarrollo de los servicios al productor industrial asociados a las exigencias de la competencia internacional.

3) Interacción entre los agentes públicos y privados

- Papel del Estado: industrialización para el mercado interno.
- Reglamentación pública amplia, no selectiva y con notoria desproporción entre la gama de objetivos y la capacidad institucional de evaluación.
- Desarrollo de la base empresarial al amparo de la protección y del fomento del sector público. Preeminencia de empresas grandes y grupos económicos. Relaciones de cooperación poco transparentes y con énfasis en temas de corto plazo.
- Preeminencia de numerosos programas sectoriales insuficientemente coordinados entre sí. Subestimación del efecto de los desequilibrios microeconómicos.

Ortodoxia de los años ochenta

Reestructuración productiva orientada a viabilizar el servicio de la deuda externa.

Apoyada en los recursos naturales y en bajas remuneraciones.

Tema microeconómico abordado por el funcionamiento del mercado.

Los cambios en la estructura productiva obedecen a las exigencias derivadas de incrementar las exportaciones; en ciertos países, a la apertura frente a las importaciones, la restricción de recursos públicos para infraestructura y a la caída del mercado interno para productos industriales. Cuestionamiento respecto a la ineficiencia de la estructura productiva anterior.

Disminuir el papel del Estado.

Desreglamentación generalizada y uso del mercado para guiar las decisiones de los actores económicos.

- Sector público absorbe pasivos externos del sector privado.

- Equilibrios macroeconómicos percibidos como una condición suficiente del desarrollo. Cuestionamiento generalizado de los programas sectoriales.

Transformación productiva de los años noventa

Transformación productiva orientada por los criterios de competitividad auténtica y equidad.

Respaldada por la incorporación de progreso técnico y elevación de la productividad.

Tarea conjunta pública y privada determinante para la competitividad internacional. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación.

Reorientación de la industria hacia los mercados externos, favoreciendo crecientemente las vinculaciones hacia atrás y hacia adelante con los sectores de los recursos naturales. Innovaciones importantes en materia de gestión de la infraestructura física con prioridad en el mantenimiento, y nuevas obras vinculadas a la reorientación productiva del sector industrial. Énfasis en las telecomunicaciones. Apoyo a los servicios requeridos por la creciente inserción internacional del aparato productivo.

Fomento de la competitividad auténtica y de la equidad.

Definición acotada de las áreas sujetas a reglamentación pública y de otras en que prevalece el mecanismo de mercado. Excelencia institucional en las áreas de intervención selectiva. Responsabilidad pública central en la supervisión de los resultados de la acción del mercado.

- Concertación estratégica y transparente entre el Estado y el sector empresarial. Diferenciación y legitimación de los roles respectivos.

- Equilibrios macroeconómicos como condición necesaria complementados con políticas sectoriales efectivamente selectivas.

En términos más generales, al combinarse aranceles muy altos y desiguales, con severas restricciones cuantitativas a la importación de bienes manufacturados, y con tipos de cambio real relativamente bajos, todo lo cual caracterizó la política económica en muchos países, ésta tuvo un fuerte sesgo antiexportador, lo que limitó no sólo el crecimiento de las ventas externas, sino también su diversificación. Asimismo, esta combinación de políticas tendió a agudizar los desequilibrios seculares del balance de pagos, que han configurado un rasgo estructural singular del estilo de desarrollo regional. Así, al constituirse el sector industrial en líder del crecimiento, en un contexto en que ha sido el sector primario el llamado a producir divisas y los sectores industrial y de servicios a ser usuarios de las divisas, no es de extrañar que cuanto más rápidamente crece la economía, tanto más crecerá también la demanda de importaciones.

El conjunto de políticas aludido generó asimismo una "ilusión de ineficiencia" en no pocas actividades industriales. En efecto, a causa del alto nivel de los aranceles y de las restricciones cuantitativas, las industrias estaban obligadas a comprar sus insumos y bienes de capital, nacionales o importados, a precios bastante mayores que los internacionales. En cambio, en ausencia de subsidios a las exportaciones, en caso de colocar sus productos en el exterior, recibían sólo los precios internacionales. Así, en la práctica, el tipo de cambio total de las exportaciones (esto es, la suma del tipo de cambio más los subsidios a la exportación por cada dólar exportado) era mucho menor que el tipo de cambio total a que debían adquirir sus insumos y bienes de capital (la suma del tipo de cambio más los aranceles y el efecto de las restricciones directas por cada dólar importado). En tales condiciones, muchas actividades aparecían como internacionalmente no competitivas, por lo que la exportación se percibe difícil, incluso en el caso de ser eficientes desde el punto de vista de las cantidades de recursos reales que utilizaban por cada unidad producida.

La aplicación de esta combinación de políticas comerciales y cambiarias, conjuntamente con la dotación relativamente generosa de recursos naturales, contribuyó también a postergar y a debilitar el prolongado proceso de aprendizaje tecnológico que realizaron ciertos "países de industrialización tardía" de otras latitudes, que les permitió transitar desde la exportación de recursos naturales y de productos intensivos en mano de obra barata hacia bienes y servicios con creciente contenido tecnológico.

En la década de 1980, el imperativo de servir la deuda externa y el estancamiento del mercado interno contribuyeron a subrayar por un lado la importancia de las exportaciones y por otro, la precariedad de la base tecnológica de la región. En rigor, la conveniencia de privilegiar las exportaciones, en especial las de manufacturas, había sido planteada desde mediados de los años sesenta, entre otras instituciones, por la propia CEPAL.¹¹ Sin embargo, en la práctica, fue necesaria la crisis de los años ochenta para que se generalizara el acuerdo sobre el tema. En efecto, si bien en un primer momento la crisis obligó a muchos países a recurrir a la receta habitual de imponer mayores restricciones a los productos importados, la necesidad de generar año tras año cuantiosos superávits comerciales para saldar los compromisos financieros obligó a adoptar medidas conducentes a un desenvolvimiento exportador de largo plazo. (Véase el recuadro IV.8.)

De allí que el primer objetivo específico propuesto para la transformación productiva de los años noventa sea el fortalecimiento de la inserción internacional del sistema productivo.

De este modo adquiere significación la interrogante respecto al grado de apertura comercial que es funcional para llegar a obtener una estructura productiva competitiva. En general, prima en la región la idea de que en la etapa actual se requiere que las unidades productivas se expongan cada vez más a la competencia externa. En estas circunstancias, el debate se ha centrado en aspectos tales como la rapidez e intensidad que debe tener el proceso de apertura, los instrumentos de política comercial que deben utilizarse para regular el comercio exterior, y las medidas complementarias que han de adoptarse para facilitar el ajuste del sector productivo. (Véase el recuadro IV.9.)

Recuadro IV.8

LA APERTURA COMERCIAL Y LA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL EN CHILE

La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones elevó el peso del sector industrial en el PIB de 17% en 1940 a 24% en 1970. No obstante, la alta protección efectiva y su dispersión —que fluctuaba entre -23% y sobre 1 000% dentro del mismo sector industrial— contribuían a explicar las ineficiencias que se detectaban en el funcionamiento de este sector durante el período: utilización excesiva de tecnologías de alta intensidad de capital, limitada capacidad para crear empleos, subutilización de las plantas industriales, monopolización de los mercados, altos costos y bajos niveles de calidad, y traspaso de ineficiencias hacia actividades que, siendo relativamente competitivas, estaban obligadas a proveerse en el mercado nacional. Además, resultaba evidente que el proceso de industrialización estaba perdiendo fuerza. De hecho, el crecimiento industrial alcanzó un promedio de apenas 4.4% anual en el período y, lo que es más grave, el volumen de exportaciones por habitante permaneció estancado durante 30 años. En 1973, las exportaciones ascendían a apenas 14% del PIB.

Un elemento central de la política económica adoptada por el gobierno militar que asumió en ese año fue la apertura al exterior. Con ella se pretendía elevar el peso de las exportaciones (y por ende de las importaciones) en el PIB, y mejorar la asignación de recursos, aprovechando las ventajas comparativas del país y las presiones competitivas del exterior. Como la política económica perseguía además otros fines (entre ellos frenar la inflación inicial de 600% y posteriormente —en 1975 y 1982— efectuar un ajuste externo), es conveniente distinguir cuatro etapas en la apertura. La primera abarca de 1974 a 1976; en ella se eliminaron los controles cuantitativos y se redujeron los aranceles, de un promedio simple de más de 100% a alrededor de 35% (en gran parte protección redundante), mientras el tipo de cambio real se elevó fuertemente. En la segunda, entre 1976 y 1981, el arancel ya en 1979 se redujo a un 10% parejo, con excepción de los automóviles. El fuerte endeudamiento externo permitió usar el tipo de cambio para fines antiinflacionarios, y éste se rezagó 30-50%. Entre 1982 y 1984, y frente al shock externo, se elevó el tipo de cambio real 30% y además subieron los aranceles de 10% a 35%. Por último, entre 1985 y 1989, se volvieron a reducir los aranceles de 35% a 15%; el tipo de cambio real subió 50%; se creó un incentivo de 5 a 10% para las exportaciones nuevas (inferiores a alrededor de diez millones de dólares), y se aprobó la recuperación del IVA pagado sobre insumos utilizados en la exportación.

Durante el período de apertura, el volumen de exportaciones creció cerca de 9% al año, con lo que el coeficiente de exportaciones en el PIB subió de 14% en 1973 a cerca de 33% en 1989. Asimismo, las exportaciones no tradicionales pasaron de 1% del PIB en 1973 a más de 12% en 1989, y las industriales de menos de 1% a sobre 6% en 1989 (aunque este último aumento se concentró en cuatro sectores: las industrias de alimentos, de madera, de productos químicos y de metales básicos).

El producto, particularmente el producto industrial, creció poco en los 16 años, lo que se debió fundamentalmente a las agudas caídas (entre 15 y 20%) asociadas a la política antiinflacionaria en 1974-1975, y al ajuste externo en 1982-1983, y no tanto a la apertura (de hecho subieron los aranceles en 1982-1983). Asimismo, hay dos períodos, 1976-1979 y 1985-1989, en que los aranceles se redujeron de 35% a 10% (o 15%), y en ambos el producto industrial creció sostenidamente: en 1976-1979, impulsado por la demanda creciente derivada del endeudamiento externo (que sí era transitorio); en 1985-1989, por un tipo de cambio que se devaluaba para compensar la reducción arancelaria (y que, por lo tanto, constituía un impulso más permanente).

Esta experiencia sugiere que la apertura, cuando es acompañada por un tipo de cambio alto, puede elevar en forma permanente y significativa el peso de las exportaciones (incluyendo las industriales) en el producto. Junto con ello, se produce una reestructuración de la producción, sobre todo en el sector industrial, e incluso dentro de las mismas ramas, según su capacidad de reconversión. En general, las empresas aprendieron a competir y al parecer se tornaron más eficientes. Se jibarizaron sectores que no fueron capaces de resistir la competencia externa (por ejemplo, material de transporte y equipos eléctricos). Hubo otros que, a pesar de haber experimentado grandes dificultades, lograron recuperarse, reducir costos, mejorar la calidad de sus productos e incluso constituirse en exportadores (textiles y vestuario, artículos de plástico, línea blanca, bienes de capital). Otros sectores mostraron que, a pesar de la protección de que gozaban en la fase sustitutiva, eran relativamente competitivos a nivel internacional: sin innovar mayormente y a pesar de la crisis, resistieron las nuevas condiciones. Interesa observar que en este grupo se cuentan empresas creadas al amparo del Estado (acero, petroquímica, azúcar). Una conclusión de la experiencia es que la apertura fue en sí positiva para inducir una mayor eficiencia y competitividad de la industria; sin embargo, la forma como se realizó, especialmente por su velocidad y por las políticas cambiarias y financieras que la acompañaron, así como por la falta de medidas complementarias que facilitarían la adaptación empresarial y laboral, aumentó los costos de la reestructuración, y postergó su materialización.

Recuadro IV.9

REESTRUCTURACION INDUSTRIAL Y LA APERTURA EN BRASIL

La crisis económica experimentada por Brasil en el decenio de 1980 generó un interesante debate sobre la estrategia de desarrollo que el país debe adoptar para seguir creciendo y modernizándose. Entre 1965 y 1980 la economía creció a una tasa promedio anual de 8.4%. En el período 1980-1988 la tasa promedio de crecimiento fue de 2.4% al año. En los círculos nacionales se piensa que se debe entrar a una fase más avanzada del proceso de industrialización, en que el énfasis debe ponerse en el fortalecimiento de la competitividad del sector productivo existente, la introducción selectiva de tecnologías avanzadas para crear nuevas ventajas comparativas, el acomodo a las cambiantes condiciones en los mercados internacionales y la compatibilización de la política industrial con la modernización social y política del país.

Para lograr estos objetivos se requieren instrumentos adecuados. La experiencia del pasado indica que la política comercial ha sido un instrumento que ha incidido crucialmente en el patrón de industrialización brasileño. Hasta 1967 se promovió la sustitución de importaciones de bienes manufacturados mediante aranceles y restricciones cuantitativas. Desde entonces se incentivaron las exportaciones industriales con diversos subsidios, incluidas las exenciones de impuestos, los regímenes especiales de importación de insumos y créditos preferenciales. A partir de 1975, las crisis cambiarias hicieron recrudescer el proteccionismo —reflejado en alzas arancelarias y mayores restricciones administrativas a las importaciones— y los desequilibrios fiscales y las presiones de los países con los cuales se comerciaba afectaron los subsidios a las ventas al exterior. Recientemente, en 1987, se inició un proceso de reformulación de la política comercial, que incluyó modificaciones significativas en relación con diversas barreras arancelarias, entre otras: la flexibilización de las condiciones de financiamiento externo requeridas para la importación de bienes de capital, la reducción del número de artículos de importación prohibida, la administración más flexible de los programas anuales de importación que las empresas interesadas deben presentar.

Además, la política aduanera sufrió alteraciones básicas en sus principios cuando se empezaron a aplicar efectivamente los mecanismos establecidos en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y el Acuerdo sobre Valoración en Aduana, suscritos en el seno del GATT en 1979.

En 1988, en el contexto de su nueva política industrial, el Gobierno llevó a cabo una reforma comercial que redujo aranceles, eliminó algunos tributos adicionales a las importaciones y suprimió parte de los regímenes especiales de importación. En 1989, se redujeron nuevamente las tasas de impuesto aplicables a las importaciones de bienes de capital e insumos. Como resultados de estas modificaciones, la estructura arancelaria actual es más uniforme y con tasas más bajas que las vigentes hasta 1988, como puede apreciarse en los datos siguientes:

	<u>Estructura anterior a 1988</u>	<u>Estructura posterior a 1989</u>
Tasa nominal media	51	35
mediana	45	35
Tasas extremas	0-105	0-85
Desviación estándar	26.3	20.8

A pesar de esa mayor homogeneidad, el nivel de protección efectiva permanece elevado y disperso. Estimaciones hechas con base en la estructura arancelaria establecida en la reforma de 1988, indican que las tasas efectivas de protección fluctúan entre 8.5% y 114.9% para sectores específicos, con un promedio (ponderado por el valor importado) de 46.6% y una desviación estándar de 26.9%.

Subsisten, además, diversas restricciones a las importaciones, tanto de carácter administrativo como de orden legal, que incluyen desde los procedimientos para la obtención de licencias para importar hasta las limitaciones impuestas por la Ley 7232 de 1984, conocida como Ley de informática.

Con respecto a las exportaciones, la característica básica del período reciente (desde 1984) ha sido la fuerte reducción del componente correspondiente a subvenciones a través del crédito preferencial a los exportadores y la eliminación de la concesión del crédito-premio, manteniéndose una estructura diversificada (y razonablemente inalterada) de incentivos, que incluyen exención de impuestos, líneas de crédito para financiar gastos anteriores y posteriores al embarque, e incentivos sectoriales para empresas —nacionales o extranjeras— que se dedicaran a la exportación. Además, se mantuvo —con algunos períodos de excepción— la política cambiaria de miniajustes diarios.

Se han propuesto fundamentalmente dos líneas de acción para intensificar la reforma del sistema comercial. La primera sugiere eliminar los regímenes especiales de importación, con algunas excepciones, suprimir las barreras no arancelarias y reducir gradualmente los aranceles para inducir un incremento de la eficiencia mediante la amenaza de la competencia externa. Se llegaría así a un sistema impersonal basado exclusivamente en un sistema racional de aranceles.

La segunda proposición es similar a la anterior, en el sentido de que también propicia un grado decreciente de protección y reconoce que los aranceles deberían ser el principal instrumento de protección. Sin embargo, le asigna un papel importante a un sistema selectivo de mecanismos no arancelarios que promuevan explícitamente la competitividad y permitan hacer frente a las diversas formas de competencia desleal que enfrentan el Brasil y otros países en los mercados internacionales, y que se manifiestan a través de la progresividad arancelaria en los países desarrollados, el *dumping* y otras medidas de esa índole. Una idea esencial en este enfoque es que la competitividad es "un juego de ataque y defensa" en que intervienen los sistemas económicos nacionales.

En último término las dos soluciones son complementarias. La primera enfatiza los beneficios que un mayor grado de exposición a la competencia externa y una despersonalización del sistema comercial pueden tener en la modernización y competitividad del sector productivo. La segunda recuerda que el objetivo no es la apertura en sí, sino la competitividad, y que un país grande como el Brasil no puede renunciar a utilizar instrumentos de política comercial que otros países emplean activamente en la competencia económica global. Para el Brasil el desafío consiste entonces en conseguir un justo equilibrio entre apertura, racionalidad del sistema arancelario, acciones complementarias que promuevan la competitividad y un conjunto de instrumentos que permitan fortalecer la posición relativa del sistema productivo en la economía mundial.

Al respecto, un primer punto que conviene subrayar es que la adopción de una política de apertura comercial no significa necesariamente que ésta deba ser una política de *laissez-faire*. En verdad, la política de liberalización arancelaria es compatible con muy diferentes grados de intervención estatal en otras esferas de la economía. Así, por ejemplo, es perfectamente concebible que una política de apertura basada en la disminución de los aranceles y de las restricciones cuantitativas sea llevada a cabo al mismo tiempo que se mantiene o incluso se acrecienta el rol del Estado, en apoyo a la transformación o en apoyo a la equidad. De esta manera, la liberalización comercial es compatible con grados diversos de intervención estatal en el *propio* sector del comercio exterior, como lo ilustran, por ejemplo, las activas políticas de promoción de exportaciones aplicadas por algunos de los nuevos países industrializados de Asia.

Un segundo punto importante es que no hay una fórmula única para efectuar la apertura o, dicho de manera más general, para aprovechar en plenitud las oportunidades que ofrece el comercio internacional. Existen, sin embargo, dos condiciones que según la experiencia comparativa deben satisfacerse para alcanzar una inserción más adecuada en la economía mundial. La primera es que el nivel de protección efectiva brindada a las actividades exportadoras sea similar al que beneficia a los sectores que sustituyen importaciones. La segunda es que para que las exportaciones se expandan y se diversifiquen en forma rápida y sostenida, es esencial que las empresas exportadoras puedan adquirir los bienes de capital y los insumos que utilizan a precios similares a los internacionales. Una forma sencilla de cumplir esta última condición consiste en establecer la plena libertad de importación y eliminar los aranceles. Sin embargo, al igual que lo ilustran las experiencias de algunos de los países de industrialización tardía de Asia, ese requisito puede satisfacerse también utilizando diversas combinaciones de aranceles y otros instrumentos que neutralicen el efecto adverso que aquellos ejercen sobre la competitividad de los sectores exportadores.

Con todo, si se tiene en cuenta, por una parte, el alto nivel, la dispersión y complejidad de los aranceles y las restricciones cuantitativas que aún caracterizan al sistema de protección vigente en no pocos países de la región, y por otra, la limitada capacidad administrativa del sector público y las funciones ineludibles que el Estado debe cumplir en otras esferas de la política económica y social, parece evidente que en ellos el avance hacia la satisfacción de las dos condiciones señaladas deberá basarse inicialmente y en buena medida en la eliminación o reducción de las restricciones cuantitativas a las importaciones y en la disminución de la magnitud, variedad y complejidad de las barreras arancelarias.

Como todo proceso de cambio, la apertura comercial implica costos y genera beneficios. Sin embargo, existe una importante diferencia en la naturaleza de unos y otros. Mientras los costos tienden a producirse en el corto plazo y afectan, a veces drásticamente, a ciertas actividades específicas, los beneficios se manifiestan con mayor lentitud, y pueden favorecer a grupos y sectores mucho más amplios. Esta diferencia tiende a ser mayor cuanto más imperfectos y rígidos sean los mercados de factores y más abrupto sea el proceso de liberalización comercial. En esas circunstancias, una consecuencia relativamente inmediata de la apertura será la caída de la producción y del empleo y la generación de capacidad ociosa en las actividades que antes gozaban de alta protección. Sin embargo, a causa de la especificidad del capital fijo y de la relativa inmovilidad de la fuerza laboral en el corto plazo, los recursos físicos y humanos que quedan desocupados o subutilizados en dichas actividades difícilmente podrán ser absorbidos con rapidez en los sectores exportadores que la liberalización comercial torna más rentables. Así, los costos de la apertura serán perceptibles y provocarán la resistencia de los grupos que los sufren. En cambio, los beneficios que ésta implica, en términos de una mejor asignación de recursos y de mayor eficiencia productiva, tardarán en manifestarse y no suscitarán, por ende, un apoyo inmediato al proceso de liberalización. Es cierto que en teoría éste genera también ciertos beneficios inmediatos para los consumidores, derivados principalmente de la baja en los precios de los bienes importados. Sin embargo, en la práctica este efecto favorable puede verse neutralizado temporalmente si no existe suficiente competencia en el comercio de importación.

De allí, entonces, la conveniencia de llevar a cabo la apertura comercial en forma gradual. Aunque una liberalización rápida tiene las ventajas de asegurar la credibilidad de la política y, sobre todo, de evitar el progresivo fortalecimiento de los grupos de interés que pueden detener el proceso de apertura, si éste se lleva a cabo de manera pausada, esas ventajas serán más que compensadas, en la mayoría de los casos, por los costos mucho menores en términos de desempleo o subempleo de fuerza de trabajo y de subutilización o incluso dismantelamiento del capital físico de las actividades que contaban con mayor protección. Para evitar estos costos y obtener los beneficios que a mediano plazo genera la liberalización comercial, se requiere no sólo la gradualidad sino también la credibilidad de las políticas de apertura. Estas deben proporcionar a los agentes económicos señales claras que neutralicen la incertidumbre y que eviten que éstos posterguen las decisiones de invertir en sectores con ventajas comparativas. Asimismo, para facilitar este último proceso —que constituye uno de los requisitos básicos para acrecentar la competitividad auténtica de la economía—, es indispensable que dichos sectores cuenten con un adecuado financiamiento y que se adopten medidas para facilitar la movilidad y el readiestramiento de la mano de obra y el proceso de reconversión industrial.

Para afianzar la continuidad del proceso de apertura es necesario además que éste se lleve a cabo en un contexto de mantención de los equilibrios macroeconómicos, en que se combinen adecuadamente las políticas comerciales con la política cambiaria. De hecho, en la mayoría de los casos en que el proceso de apertura ha ido acompañado de grandes descensos en los niveles de actividad y empleo, éstos se han debido en mucho menor medida al efecto de la baja de los aranceles que a la rápida sobrevaluación de la moneda provocada por la congelación o insuficiente elevación del tipo de cambio en un contexto inflacionario. A la inversa, y como se explica más adelante, la práctica de acompañar la baja de los aranceles y la eliminación de restricciones cuantitativas mediante

aumentos reales del tipo de cambio permite, a la vez, reducir fuertemente los costos que la apertura significa para las actividades que compiten con las importaciones, y hace posible que se reciban con mayor rapidez los beneficios derivados de la expansión de las exportaciones.

2. *Articulación del sistema productivo*

Más allá de los rasgos específicos de cada país, la estructura productiva de la región comparte una insuficiente articulación entre el sector industrial, por una parte, y las actividades basadas en la explotación de los recursos naturales y los servicios, por otra. La orientación preferente hacia el mercado interno y la insuficiente relevancia de la variable tecnológica en la industria manufacturera permiten explicar en buena medida esta particularidad. El criterio de la competitividad auténtica, que deberá guiar el proceso de desarrollo en los años noventa, así como el carácter sistémico de la competitividad, conducen a privilegiar como segundo objetivo específico la articulación del sistema productivo. Mediante esta articulación se procura favorecer la difusión del progreso técnico no sólo en el sector industrial, sino también en las actividades basadas en los recursos naturales y en los servicios, como mecanismo esencial para viabilizar la competitividad auténtica.

a) *Transables y no transables*

En la fase de la industrialización sustitutiva, bienes que en la experiencia internacional, habrían pertenecido a la categoría de transables, terminaban no siéndolo en la práctica debido a la baja calidad o a los altos costos con que se producían. La crónica restricción externa experimentada durante la década ha llevado a otorgar alta prioridad a la producción de bienes transables. Sin embargo, si a causa del énfasis unilateral en este tipo de bienes, se descuidan los vínculos directos e indirectos que tiene su crecimiento sostenido con la producción de diversos bienes y servicios no transables, puede terminar frustrándose el crecimiento sostenido de las exportaciones o el desarrollo de un proceso de sustitución eficiente de importaciones. (Véase el recuadro IV.10.)

En efecto, la elevación de la productividad de un bien exportable a nivel similar o superior a los alcanzados por los competidores, puede resultar insuficiente para garantizar la competitividad en la medida en que los elementos componentes de la "logística interna" del proceso de comercialización no hayan recibido una preocupación comparable a la dedicada a la fase de producción propiamente tal. Ello se debe a que aspectos tales como la ampliación de la infraestructura y la administración de los medios de transporte y comunicaciones y de los sistemas de acopio, así como la organización de los aspectos administrativos que influyen en la llegada en forma oportuna de los bienes desde su fuente de producción a los puertos de embarque o a los puntos de destino final, son tan determinantes en la mantención de la competitividad como la eficiencia en la fase de producción. Así, por ejemplo, si bien los rendimientos por hectárea de maíz y de soya en las zonas en que dichos cultivos son producidos con técnicas modernas en el Brasil son superiores a los de los Estados Unidos, el traslado de un volumen dado de soya desde las fuentes de producción hasta los puertos de embarque costaba hace algunos años ocho veces más que en los Estados Unidos. La amplitud y calidad de la educación constituye otro ejemplo de un componente "no transable" que tiene incidencia significativa en la dinamización de la producción de productos transables ya que, como ya se señaló, la competitividad depende crecientemente del valor intelectual agregado a los bienes que son objeto de comercio internacional.

Por estas razones, es evidente que la caída significativa de la inversión en infraestructura en los últimos años —en descuido incluso del mantenimiento de las obras existentes— así como el descenso de los gastos en educación e investigación causado por las restricciones presupuestarias, limitarán la competitividad de muchas economías de la región.

Recuadro IV.10

BRASIL: INFORMATICA PARA ACTIVIDADES BANCARIAS

Las actividades de automatización bancaria surgieron en Brasil con el auspicio de las empresas financieras, y estrechamente vinculadas a las necesidades de éstas. La conexión permitió, en una primera etapa, un considerable desarrollo de las compañías de informática, pero luego ha favorecido orientaciones de especialización que podrían inhibir su incorporación al mercado internacional.

El Gobierno de Brasil reservó desde 1977 el mercado de computadores pequeños y sus equipos periféricos a compañías de capital nacional, con el fin de estimular una industria clave para el desarrollo económico del país y de disminuir el déficit de la balanza de pagos. Mediante modificaciones sucesivas, esta reserva de mercado se fue ampliando, hasta incluir microcomputadoras, circuitos digitales integrados, superminis y equipos industriales automatizados. Junto con ello se obligó a las compañías cuyo capital fuera extranjero a aumentar la proporción de componentes brasileños en sus productos, y a mantener saldos positivos para el país en sus balances de exportaciones.

Simultáneamente, los bancos brasileños procuraban racionalizar su funcionamiento y atraer clientes de altos ingresos. Esta competencia, conjuntamente con la política de reserva de mercado, sentó las bases para la "edad dorada" de la industria informática brasileña, y en particular de la rama de automatización bancaria. Surgieron distintas empresas, la mayor parte de ellas estrechamente vinculadas con el sector bancario.

El tamaño del mercado brasileño de microcomputadoras fue en 1987 el sexto del mundo, sólo superado por Estados Unidos, Japón, la República Federal de Alemania, el Reino Unido y Francia. Las empresas de capital nacional protegidas por la reserva de mercado vendieron en 1987 1 900 millones de dólares, equivalentes a 56.8% del mercado nacional de informática, mientras las empresas extranjeras cubrían el resto.

En 1985, las principales empresas de capital brasileño dedicadas a la automatización bancaria eran SID, Itautec, Digirede, Elebra y Cobra. Dentro del mercado de automatización bancaria de compañías brasileñas, su participación era respectivamente de 37%, 14%, 8%, 8% y 6%. Estas mismas empresas eran, en 1987, las más importantes empresas informáticas nacionales.

El desarrollo de la industria brasileña de automatización bancaria permitió la creación de algunas de las principales compañías informáticas, que pudieron expandirse hacia otras áreas gracias a las utilidades obtenidas en esa rama. Dicha evolución permitió que estas compañías adquirieran capacidad tecnológica en cuanto a integración de sistemas, comunicación de datos y sistemas de redes. El nivel relativamente alto de demanda, la concentración del mercado y los requerimientos de calidad de la automatización bancaria contribuyeron al desarrollo de una importante capacidad de producción.

Por otro lado, se han manifestado ciertas características que son motivo de preocupación para la industria informática: ni la concentración del mercado de automatización bancaria, ni la capacidad tecnológica de los usuarios, que podían especificar sus requerimientos, constituyen un estímulo para el desarrollo de actividades de comercialización por parte de las compañías. La estructura del mercado de informática propició el desarrollo de equipo de terminales y de apoyo (ingreso y comunicación de datos), mientras obstaculizaba el desarrollo de diseño de equipos para procesamiento de datos y de programas básicos, complejos y para aplicaciones; la estructura cuasi-oligopólica que tuvo la industria y sus elevados precios, así como cierto estancamiento tecnológico, propiciaron políticas de verticalización.

Desde otro punto de vista, la política de reserva de mercado, si bien estimuló el desarrollo de la industria de automatización bancaria, propició también una tendencia a la diversificación que, junto con la verticalización, va en contra de las corrientes internacionales de especialización flexible y cooperación tecnológica. La rigidez de las políticas actuales ha impedido el desarrollo de actividades de especialización y cooperación tanto a nivel nacional como internacional.

El sector financiero, que ha sido tan importante en el desarrollo de esta rama, hoy está en favor de operaciones tecnológicas conjuntas que permitirían a los bancos alcanzar mayor competitividad internacional. La industria misma de automatización bancaria se beneficiaría con estas operaciones conjuntas, pues podría aumentar su capacidad tecnológica, y probablemente sus exportaciones, gracias al acceso a redes más perfeccionadas de comercialización y distribución.

Otro elemento esencial de la vinculación entre la producción de bienes transables y no transables, cuya relevancia para alcanzar la competitividad auténtica es creciente, es el subsistema productivo formado por las telecomunicaciones y la informática y los servicios de información electrónica. Los países industrializados han ido transfiriendo más y más este sector de actividad del área no transable al área transable, tanto por la vía de la privatización de los servicios públicos, como por la de externalización de actividades internas de las grandes empresas.

b) *Industria-agricultura*

Uno de los círculos virtuosos que caracteriza a la mayoría de los procesos exitosos de transformación productiva es el estrechamiento de los vínculos entre el desarrollo del sector agropecuario y el de la industria. Estas relaciones resultan particularmente dinamizadoras cuando se gestan en un marco de estructuras agrarias relativamente homogéneas o cuando contribuyen a crearlas. Con frecuencia la inserción dinámica en el comercio internacional de manufacturas de base agrícola o de insumos y medios de producción para la agricultura suele derivarse del estímulo original que para el sector industrial representó, respectivamente, la oferta y la demanda de dichos bienes provenientes del sector agropecuario.

A la inversa, cuando la producción agropecuaria se sustenta en un enclave agroexportador y en una gran masa de pequeños productores de cultivos destinados al consumo interno, y cuando la industria se desarrolla al amparo de un proteccionismo indiscriminado y sin un vínculo sistemático con el sector agrícola, se desaprovechan las potencialidades dinamizadoras de la articulación entre la industria y la agricultura, se acentúa la heterogeneidad estructural en el agro y se amplían los desequilibrios urbano-rurales.

En América Latina y el Caribe la presencia persistente (o el surgimiento sucesivo) de rentas provenientes de la explotación de recursos naturales en un marco de una gran desigualdad en la distribución de los activos y de los ingresos contribuyó, por una parte, a que no se percibiera en forma clara la necesidad de lograr una articulación intersectorial y, por otra, hizo posible financiar con aquellas rentas las *rentas de protección*, al amparo de las cuales se fue constituyendo un sector industrial formado por empresas que, fueran o no potencialmente competitivas, no necesitaban enfrentar en la práctica el desafío de la competencia externa.

Este patrón de industrialización, sumado al acelerado proceso de urbanización que lo acompañó, generaron además formas de presión sobre las políticas públicas que les otorgaron un marcado sesgo urbano-industrial. Ello se expresó en la transferencia de rentas en políticas de precios, de alimentos y en políticas de inversión en infraestructura económica y social, que contribuyeron a descuidar los espacios rurales.

Entre los factores que obligan a reexaminar las políticas que determinan el grado y forma de articulación de las actividades basadas en recursos naturales y, en particular, entre la agricultura y el sector manufacturero, se pueden mencionar dos problemas fundamentales: por un lado, los efectos de la crisis del endeudamiento externo, y por otro, la erosión de las rentas provenientes de los recursos naturales causada por la caída de los precios relativos de los productos primarios, por el agotamiento o el incremento de los costos de explotación de los recursos no renovables, y por el peso insostenible de la subvención a los sectores ineficientes y sin posibilidad de llegar a ser competitivos.

Esta reconsideración de las políticas sectoriales supone abandonar la segmentación que las ha caracterizado, y privilegiar medidas orientadas a aprovechar las posibilidades de fortalecimiento recíproco implícitas en la articulación (hacia adelante y hacia atrás) de la agricultura con la industria y de ambas con los servicios. (Véase el recuadro IV.11.)

Recuadro IV.11

LA PRODUCCION DE JUGO DE NARANJA EN BRASIL

El Brasil es el mayor productor de jugo de naranja concentrado y congelado del mundo, y también el mayor exportador. Alcanzó esta posición en menos de dos décadas, durante las cuales el comercio internacional de dicho producto adquirió importancia en el mercado mundial de productos básicos. En los años en que el comercio alcanzó su nivel más alto, las transacciones mundiales ascendieron a unos 2.3 mil millones de dólares, de los cuales alrededor de 1.4 millones correspondieron a la participación de los productores brasileños. La expansión exportadora fortaleció la actividad industrial de procesamiento de la naranja y asimismo estimuló un fuerte aumento de la producción de este cítrico, que subió de 8 359 millones de unidades en 1960 a 73 570 millones en 1987, en tanto que la superficie plantada se elevó de 112 200 a 725 600 hectáreas. En el primero de esos años toda la producción se destinaba al mercado local; en la actualidad se exportan más de dos tercios del volumen total producido. En 1988 el 71% de las exportaciones se concentraban en cuatro empresas, dos de las cuales pertenecían a grupos extranjeros y las restantes a brasileños. De éstas, una era de propiedad de una cooperativa de productores de naranja. El 29% restante estaba muy diluido.

En 1962, año en que el Brasil exportó las primeras partidas de jugo de naranja concentrado y congelado, éste ya tenía una larga experiencia en la producción y exportación de naranjas, actividad en la que aprovechaba sus excelentes condiciones naturales y una abundante mano de obra. Ese año coincidieron las primeras iniciativas de producción inicialmente destinada al mercado europeo (Gran Bretaña), con un hecho fortuito: las fuertes heladas que cayeron en Florida, causando grandes perjuicios en la producción de cítricos. Como ese Estado es uno de los grandes productores de naranjas de los Estados Unidos, ese país se vio obligado a buscar otras fuentes de abastecimiento. Esa circunstancia estimuló la instalación en el Brasil de plantas productoras de jugo concentrado y congelado entre 1963 y 1968, financiadas básicamente por inversionistas extranjeros. A este hecho se vinculó la incorporación inmediata de tecnología moderna, que permitió que la naciente industria se consolidara rápidamente y aprovechara el espacio abierto por las heladas que afectaron la producción en Florida en los años 1962, 1963 y 1967, además de la creciente demanda europea.

Entre 1962 y 1973 se introdujeron ajustes en la producción de naranjas para atender las nuevas demandas y se iniciaron las plantaciones de variedades productoras de fruta de calidad especial para jugo a la vez que se dejaba de usar la fruta de descarte. Gracias a eso mejoró sustancialmente la calidad del producto. El gobierno intervino en el sector a partir de 1974, a raíz de la gran crisis provocada por el alza del precio del petróleo. La baja de la demanda europea generó la quiebra de una importante empresa, una guerra de precios entre las otras grandes empresas y una reducción del precio pagado a los proveedores de materia prima que por ese motivo se negaron a vender sus productos. Las medidas gubernamentales fueron varias: fijación de precio mínimo de exportación, fijación de precio mínimo a la naranja puesta en planta, reactivación de las plantas de la empresa en quiebra, concesión de créditos blandos a los citricultores, etc.

El período 1977-1985 se caracterizó por una reorganización de las empresas y por pugnas entre las empresas procesadoras y los citricultores, en las cuales arbitraba el gobierno. Un hecho importante en esos años fue la innovación en los sistemas de transporte con la introducción del transporte de concentrados a granel; gracias a eso se abarataron los costos, fue posible mejorar la calidad y manejar mejor la oferta.

En general la década de 1980 se caracterizó por el desarrollo de importantes innovaciones tecnológicas en las empresas. Se puso mayor énfasis en la obtención de subproductos, como el alcohol de naranja. Se hicieron ajustes en el uso de insumos, como la utilización de bagaso de caña como sustituto del combustóleo. Se perfeccionaron los esquemas de manejo de la cosecha, así como los procesos productivos, mediante el uso de modelos matemáticos y estadísticos. Se instalaron asimismo laboratorios para el desarrollo de nuevos productos y procesos.

Cuando la política pública y el entorno socioinstitucional generan las condiciones adecuadas, el núcleo agroindustrial (o, en su defecto, el agrocomercial) pueden constituirse en el eslabón de la cadena de producción con mayor capacidad de inducir mejoramientos tecnológicos en las fuentes de abastecimiento, mediante la entrega de insumos o de asistencia técnica para asegurar la calidad y regularidad de los flujos de materia prima. (Véase el recuadro IV.12.)

Recuadro IV.12

LA CONFIGURACION DE UN COMPLEJO AGROINDUSTRIAL EXPORTADOR: LA EXPERIENCIA DE LA CONAPROLE EN URUGUAY

La actividad lechera en Uruguay inició en 1975 una fase de crecimiento que condujo a configurar un complejo agroindustrial lechero orientado a la exportación. En este proceso se incorporó progreso técnico, hubo articulación sectorial y los pequeños y medianos productores tuvieron un papel preponderante bajo el liderazgo de una importante empresa cooperativa nacional y semipública, la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), creada en 1936 y actualmente con más de 5 000 socios productores.

La producción lechera se elevó entre 1970 y 1983 a una tasa media anual de 4%, lo que la colocó entre los rubros más dinámicos del país. Si bien ese crecimiento se hizo más lento a partir de 1981, no mostró los índices recesivos que afectaron a la industria nacional en general. Las exportaciones de esta industria, que eran insignificantes en 1974, crecieron a ritmo acelerado hasta alcanzar en 1989 un valor de 40 millones de dólares, lo que la convirtió en la mayor empresa exportadora del rubro en América Latina.

La modernización y el progreso técnico se tradujeron en mayor productividad y mejor calidad tanto en la producción primaria como en la fase industrial. Con la mecanización y tecnificación de la producción primaria el promedio de producción por vaca/masa/año subió de 1 592 kilos en 1979 a 1 805 kilos en 1989, y mejoró la calidad e higiene de la leche. Se dio difusión a técnicas neozelandesas de rotación de pasturas artificiales plurianuales, se establecieron visitas periódicas de asesores agrícolas y veterinarios, se organizaron cursillos especializados, se extendieron las redes de tanques de frío y se otorgaron bonificaciones y facilidades para la obtención de préstamos y para la compra de insumos. En la fase industrial, hubo diversificación e innovación en los productos, así como una continua incorporación de la tecnología de vanguardia.

Este proceso modernizador trajo consigo una presión sobre los pequeños productores, ya que los gastos involucrados elevaron la escala eficiente de producción. La CONAPROLE ha tratado de reducir los costos de producción de los pequeños productores y mejorar su acceso a las nuevas tecnologías. Entre múltiples esfuerzos en ese sentido destaca el Plan Esperanza, que agrupa actualmente a más de 800 cooperativistas y presta asistencia técnica y apoyo con equipos de labranza a grupos de los más pequeños productores. Estos pagan en cuotas por la utilización de los equipos, que tienen un precio por hectárea.

La política de precios ha sido un factor central en la capacidad de acumulación y crecimiento de la industria. Se ha aplicado una política de precios diferenciados originalmente concebida para fomentar la oferta de leche en las estaciones de baja producción. Así, han coexistido un segmento de mercado intervenido de precios altos con un segmento liberalizado de precios más bajos. La capacidad de la CONAPROLE de influir en los precios de compra y venta ha estabilizado el margen de ganancia, lo que le ha permitido sortear los sobresaltos de la política macroeconómica. Por otra parte, las normas que la rigen, que explícitamente combinan objetivos comerciales de corto plazo y objetivos sociales de largo plazo, le ha dado la capacidad articuladora que ha demostrado.

Esta configuración de un complejo agroindustrial innovador y competitivo combina las virtudes de la incorporación de avances técnicos y de la articulación entre sectores y entre productores de diferente tamaño, competitividad y ritmo de crecimiento.

c) Exportaciones-necesidades básicas

A veces suelen plantearse como opciones estratégicas alternativas las de privilegiar la inserción externa o la autosuficiencia alimentaria. Corresponde, por lo tanto, calificar la mayor o menor validez de algunos de los argumentos esgrimidos para sustentar la contradicción entre dichos objetivos.

A continuación se mencionan argumentos válidos para sostener la necesidad de contar con *algún grado de autosuficiencia* en los componentes básicos de las dietas en los países (sobre todo a nivel regional o subregional): i) el carácter oligopólico y la escasa transparencia con que funciona el mercado mundial de granos; ii) la debilidad relativa con que entran los países de la región en un mercado dominado, por el lado de la demanda, por grandes compradores (Japón, la Unión Soviética); iii) la marcada inestabilidad de los precios, que ha pasado a caracterizar dicho mercado a partir de la primera mitad de los años setenta; iv) las presiones para que sean modificadas las actuales políticas de los principales exportadores, lo que puede deteriorar, a mediano plazo, las condiciones de acceso de los países deficitarios, y v) la falta de estímulo a la producción interna que significan las importaciones a precios subsidiados y los cambios que inducen en los patrones de consumo a la compra de productos importados, no susceptibles de producción interna y que desplazan productos autóctonos de consumo tradicional.

Quienes privilegian la alternativa de las necesidades básicas lo hacen considerando que ésta es más coherente con los objetivos de incrementar el empleo y de alcanzar mayores niveles de equidad, sobre todo en economías de muy bajo ingreso por habitante, pobreza y alto desempleo o subempleo.

Puesto que el crecimiento y la equidad constituyen los objetivos centrales del proceso de transformación productiva, resulta necesario analizar el grado de validez de estos fundamentos.

Las razones que a menudo se esgrimen para dar prioridad a la opción de producción de alimentos básicos incluyen, entre otras: i) que entre ambas opciones probablemente existe una competencia por la obtención de recursos escasos (tierra, agua de riego, crédito, asistencia técnica, etc.); ii) que una proporción significativa de la producción de alimentos presumiblemente se origina en el sector de los pequeños productores que son, a su vez, los más afectados por la pobreza rural; y, iii) que en las experiencias de incorporación de pequeños productores a la agroexportación, éstos no siempre han logrado incrementar su ingreso o que, cuando ello ha ocurrido, parecerían haberse deteriorado los niveles nutricionales de los pequeños productores a raíz del reemplazo del cultivo de productos alimentarios destinados al consumo por productos de agroexportación.

Sin embargo, al examinar la validez de los argumentos anteriores a la luz de algunas experiencias concretas, se constata que con pocas excepciones las actividades de agroexportación suponen, por un lado, una mayor intensidad de trabajo por hectárea (de tres a más de seis veces la requerida por los granos básicos), y por otro, una mayor ocupación en las actividades que median entre la producción primaria y la venta final. Más aún, mientras el progreso técnico en la producción de varios de los rubros alimentarios básicos apunta hacia el ahorro de mano de obra y el incremento de las economías de escala, una parte significativa de los productos de agroexportación está constituida por rubros (hortofruticultura, flores, productos "autóctonos", plantas aromáticas o medicinales) en que no existen economías de escala importantes a nivel de producción y en que una significativa proporción del valor agregado está constituida por trabajo que en general es de mayor calificación relativa.

De otra parte, los niveles de capacitación, de productividad y de ingreso de la fuerza de trabajo empleada o dedicada a actividades agroexportadoras son, en promedio, superiores a los valores correspondientes a la producción de granos y de otros alimentos básicos. Asimismo, y aunque la competencia por obtener recursos, casi siempre limitados, es real, ésta ha sido atenuada e incluso

superada en muchos casos tanto por la vía de la redistribución espacial de la producción, como por la incorporación de progreso técnico a los bienes básicos desplazados por la producción de bienes exportables. De hecho, en los aumentos y las bajas de la producción de alimentos básicos o productos agroexportables han sido más determinantes las variaciones de precios y rentabilidades, que la competencia para obtener recursos escasos.

Las exigencias que la agroexportación plantea en términos de calidad, presentación y regularidad del flujo de productos, supone la elevación de los niveles tecnológicos y organizativos existentes con anterioridad a su desarrollo, lo que, tanto por el efecto de demostración como por el efecto de aprendizaje, suele trasladarse a otros productos. De hecho, y si bien se trata de un proceso gradual y difícil, el cumplimiento de los requisitos para alcanzar una inserción dinámica en el mercado externo tiende a generar también condiciones que contribuyen a elevar la productividad y la competitividad en el conjunto del sistema productivo.

3. Interacción de agentes públicos y privados

La transformación productiva en los años noventa requerirá bases de acción del sector público que permitan combinar la gestión macroeconómica con las políticas sectoriales y con las orientaciones estratégicas de mediano y largo plazo. En efecto, la experiencia internacional, tanto la de los países industrializados como la de las naciones semiindustrializadas con desarrollo exitoso, indica que el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos debe complementarse con una amplia gama de acciones y de instrumentos específicos que inciden en determinados sectores e incluso de plantas líderes en la producción de ciertos bienes y servicios. Entre esas acciones se pueden mencionar las que tienden a introducir modificaciones en el patrón sectorial de la inversión, a emprender importantes innovaciones en el ámbito de la gestión institucional, y a apoyar la sinergia o colaboración sistémica entre distintos sectores, agentes empresariales y actividades productivas, tecnológicas, comerciales y financieras.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales aplicadas por el gobierno requieren una interacción estrecha con los distintos protagonistas —empresarios, sindicatos y técnicos del sector— y se nutren de una amplia gama de información que no siempre está disponible y que es de calidad muy variable. El tema de la incorporación y difusión del progreso técnico desempeña un papel destacado, razón por la cual el marco teórico disponible es fragmentario. La elaboración y aplicación de estas últimas políticas plantea nuevos requisitos institucionales, pues su impacto es acotado y sus resultados plenos se generan al cabo de plazos relativamente prolongados. Ello plantea problemas de coordinación entre las diferentes políticas sectoriales y entre éstas y las principales políticas macroeconómicas.

En los períodos de crecimiento sustentados en un patrón tecnológico consolidado y en economías socialmente articuladas, los problemas de compatibilidad entre las políticas macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas se reducen en grado significativo. Por el contrario, en un período de transición entre patrones productivos diferentes con numerosos y pronunciados cambios tecnológicos, el tema de su compatibilidad y coherencia interna es mucho más complejo. Ello es aún más notorio si las instituciones públicas encargadas de asumir iniciativas y convocar a los actores económicos atraviesan por un período de restricciones económicas serias, en el marco de un cuestionamiento difundido de la legitimidad de sus funciones.

En esas circunstancias —que son las que han prevalecido en la región en los años ochenta— es explicable la tentación de privilegiar el ámbito de las políticas macroeconómicas. Sin embargo, la década de 1990 plantea como tarea prioritaria la necesidad de superar tanto las experiencias de la fase de industrialización sustitutiva —en que los equilibrios macroeconómicos no eran considerados

condición necesaria para el desarrollo— como la visión opuesta prevaeciente en los años ochenta, cuando se tendió a elevarlos a la categoría de condición suficiente.

El tipo de Estado que supone el impulso de la competitividad auténtica y la inducción de la articulación productiva difiere, en aspectos significativos, tanto de aquel que impulsó la industrialización precedente como del que durante los años ochenta asumió la tarea de viabilizar el servicio de la deuda externa. Se trata en efecto de uno de los temas más polémicos en el debate contemporáneo sobre el desarrollo. A veces ese debate se ha planteado en términos de posiciones polares y excluyentes. En un extremo, conjuntamente con invocarse las ventajas de los agentes privados —como su capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones del mercado y a la innovación tecnológica— y la asignación más eficiente de los recursos que generaría un sistema de mercado basado en la empresa privada, se enfatizan ciertas deficiencias de los agentes públicos, como la lentitud de la burocracia, el clientelismo, la ineficiencia y el empleo improductivo de los recursos. En el otro extremo, se subrayan las virtudes de los agentes públicos —anteposición del beneficio social al privado, visión de conjunto, percepción del largo plazo— y se insiste en las limitaciones del sector privado, como son su escasa competitividad y su tendencia a privilegiar la inversión especulativa.

Esta visión maniquea, si bien apunta a algunas de las virtudes y deficiencias reales de ambos tipos de agentes, conduce a propuestas sin contenido sustantivo, como lo reflejan las expresiones "más sector privado" o "más sector público", y no se compadece ni con la complejidad del tema ni con lo que han sido las relaciones entre ambos sectores en la experiencia de desarrollo económico de la región. Menos aún representa una formulación aceptable de la compleja interacción dinámica y cambiante entre los sectores público y privado. Es obvio que la acción estatal tiene un papel importante que jugar en la transformación productiva con equidad que se postula para los años noventa. También es obvio que el estilo de intervención será distinto que en épocas anteriores, aunque no sea por otra razón que el hecho de que la transformación productiva con equidad exige que el Estado concentre su atención en apoyar las relaciones presente, y no la solución de problemas acumulados desde el pasado.

Sin embargo, resulta difícil caracterizar *ex ante* ya sea el papel que le corresponde al Estado o el que les corresponde a los agentes privados, ya que se trata de un tema que no se puede abordar en abstracto. Las acciones públicas, en efecto, toman cuerpo en un marco institucional, social y político determinado, en que el Estado y el resto de los actores de la sociedad y aun algunos actores externos, se interrelacionan e influyen entre sí. En ese sentido, el fortalecimiento de sistemas políticos plurales y participativos en la región tendrá una influencia decisiva tanto en el estilo como en el contenido de la acción pública en el futuro.

Al examinar el alcance del debate sobre las responsabilidades del Estado, deben precisarse tres dimensiones distintas. En primer lugar, el Estado es una expresión permanente de la comunidad política nacional, que exige la lealtad de sus miembros, que actúa como árbitro final en los conflictos de clase y grupo, y que monopoliza el uso legítimo de la fuerza. En las democracias pluralistas ideales, las mayorías deciden qué debe hacer o dejar de hacer el Estado, respetando normas que protegen los derechos de las minorías. Los procesos de democratización recientes han fortalecido la legitimidad del Estado, y los fracasos del populismo y del autoritarismo han generado algún grado de resistencia. En ese sentido, cabría anotar que prevalecen las expectativas generalizadas de la población de que la protección contra la injusticia, así como la contribución a solucionar los problemas económicos, incumben al Estado.

Al propio tiempo, el Estado como expresión de la nación, se ve cuestionado desde dos direcciones contrapuestas. En lo interno, las modificaciones de la estructura social antes y durante la crisis, con la alteración de expectativas anteriores y la aparición de nuevas oportunidades

de progreso para algunos, han hecho que las relaciones entre el Estado y la sociedad se vuelvan más contradictorias y conflictivas, incluso poniendo a prueba, en algunos casos, la cohesión social. En lo externo, y ante la crisis de la deuda y la trayectoria del comercio internacional, el Estado latinoamericano y caribeño se ha vuelto cada vez más dependiente de los vaivenes del orden económico mundial.

En segundo lugar, el Estado también es una sumatoria de instituciones y de estructuras burocráticas con sus propias fuerzas de inercia y de movimiento. Hasta comienzos del decenio de 1980, las instituciones del sector público en la mayoría de los países se estaban "modernizando" paulatinamente, e iban adquiriendo crecientes responsabilidades y disponiendo de cuadros profesionales más calificados. Sin embargo, se llegó a apreciar claramente que partes del aparato del Estado —el supuesto árbitro de la política nacional— desarrollaban sus propias técnicas de autodefensa y expansión y se relacionaban más estrechamente con grupos de interés del sector privado o con interlocutores transnacionales (gobiernos, organizaciones intergubernamentales, empresas transnacionales, grupos profesionales congéneres).

De otra parte, con la crisis de los años ochenta, los gobiernos enfrentaron serias restricciones financieras. Entre otros fenómenos, ello dio origen a diversos esfuerzos positivos para reducir costos, ganar flexibilidad, volverse más sensible a las directivas centrales, así como a los controles democráticos, y a ser más selectivos en cuanto a la atención de diversos aspectos. Como parte del esfuerzo de adaptarse a las cambiantes circunstancias, se anotaron en la región importantes campañas de desburocratización y privatización de los servicios públicos, así como un proceso de desreglamentación. Todo ello plantea en la actualidad nuevos dilemas, sobre todo para los regímenes democráticos, que, por un lado, no pueden reducir en forma drástica el empleo público (dada la precaria situación de los estratos medios), y por otro, tampoco pueden costear el mantenimiento de los servicios públicos a niveles aceptables. Al enfrentar estos dilemas, es difícil mantener un apropiado equilibrio entre las necesidades y los recursos y ocurre a veces que el resultado de las campañas aludidas ha privilegiado la reducción de costos con efectos negativos, sobre todo para los sectores más necesitados y menos influyentes, que proveen y en especial que hacen uso de los servicios sociales.

En tercer lugar, es preciso tomar en cuenta el régimen gubernamental o político como expresión de las fuerzas dominantes en la sociedad o de una solución de transacción entre diferentes fuerzas, que esperan concretar los atributos ideales del Estado y manejar las instituciones del sector público y las burocracias para ese fin. El liderazgo democrático, en particular, debe tratar continuamente de reconciliar principios contradictorios de acción: sentir e inspirar confianza en la validez de sus políticas, sin cerrarse a la crítica; buscar una coherencia en las políticas, estando preparado para contemporizar a fin de ampliar el apoyo político; aplicar urgentes y controvertidas medidas, respetando al mismo tiempo las reglas del juego que permiten a los adversarios frustrarlas o deformarlas. En el mismo grado en que el liderazgo político acepte las legítimas derivaciones de la democracia pluralista y las lecciones del pasado reciente, debe también aceptar que las políticas y estrategias pueden estar sujetas a cambios, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria.

En síntesis, parece conveniente desideologizar el tema de la intervención pública en el proceso de desarrollo. Claramente, el Estado debe asumir un papel, tanto en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persiga una plataforma mínima de acuerdos tendientes a facilitar el proceso de desarrollo, como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate, especialmente las que favorezcan la transformación productiva y la equidad social. Sin embargo, el contenido y alcance que asuma ese papel deberá ser producto de la dinámica propia de la interacción entre agentes públicos y privados, y habrá de someterse a la incertidumbre que es parte intrínseca de cualquier proceso de concertación y consulta. En ese sentido, el tercer objetivo específico de la transformación productiva propuesta podría consistir en inducir una interacción eficiente entre los agentes públicos y privados.

Notas

¹ Como criterio de dinamismo se consideró el ritmo de expansión que han alcanzado en promedio los países avanzados en los últimos veinte años (2.4% anual del producto interno bruto por habitante); y como definición de equidad se adoptó la relación entre el ingreso del 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la de ingresos más altos, adoptándose un valor 0.4 como línea divisoria. Este valor corresponde a la mitad del que se registró en los países industrializados a fines de 1970 y comienzos de 1980 (Banco Mundial, 1986).

² Con los criterios definidos en la nota 1 y sobre la base de cifras del Banco Mundial, y a título ilustrativo, los siguientes países parecen situarse en el cuadrante de mayor dinamismo y equidad, el cual en el caso de los países de América Latina está vacío: España, Portugal, Yugoslavia, Hungría, Corea, la República Popular China y Tailandia.

³ C. Freeman, "Japan: A new national system of innovation?", y R. Nelson "Institutions supporting technical change in the United States", *Technical Change and Economic Theory*, G. Dosi y otros (eds.), Londres, Pinter Publishers, 1988, sobre el tema de las instituciones formales e informales en que se apoya la actividad innovadora en el Japón y en los Estados Unidos, respectivamente.

⁴ E.S. Andersen y Bengt-Ake Lundvall, "Small national systems of innovation facing technological revolutions: an analytical framework", *Small Countries Facing the Technological Revolution*, C. Freeman y B. Lundvall (eds.) Londres, Pinter Publishers, 1988.

⁵ Véase UNCTAD, *Trade and Development* (89.II.D.14), 1989.

⁶ Véanse, por ejemplo, CEPAL, *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/G.1448), Santiago de Chile, 1986; *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (LC/G.1440-P), serie Cuadernos de la CEPAL N° 55, Santiago de Chile, 1987, pp. 88-98. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.II.G.9; *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (LC/G.1488/Rev.1), Santiago de Chile, febrero de 1988, pp. 49-56.

⁷ Según fuentes de la CEPAL, las tasas de crecimiento económico requeridas para permitir un descenso sustantivo de la subutilización total de la fuerza de trabajo desbordan cualquier pronóstico realista. En Bolivia, por ejemplo, se requiere una tasa anual de crecimiento del producto interno bruto del 13.4% para reducir la tasa de subutilización total de 41.5% (1980) a 10% en el año 2000. Véase al respecto, CEPAL, "Dinámica del subempleo en América Latina", serie *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 10, Santiago de Chile, 1981. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.15.

⁸ CEPAL, *El desarrollo social en los años noventa: principales opciones* (LC/R.703/Rev.1.), Santiago de Chile.

⁹ CEPAL, *Desarrollo equitativo: algunas sugerencias para la acción* (LC/R.628), Santiago de Chile, 1987.

¹⁰ Las reflexiones que aquí siguen, así como el cuadro 3, no pretenden dar una visión acabada de la rica controversia que en materia de desarrollo ha tenido lugar en la región desde la segunda posguerra en adelante y, por lo mismo, no pretende presentar con justeza ninguna de sus múltiples expresiones y variantes. Mucho menos aspira a caracterizar situaciones nacionales específicas. Su objeto es contribuir a organizar la presentación tanto de los dilemas que se enfrentan como de los lineamientos de política que pueden contribuir a viabilizar la propuesta de transformación productiva.

¹¹ "...el proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos.... La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado --mediante aranceles u otras restricciones-- la producción industrial para el consumo interno, pero no

la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos. Sin embargo, no habría bastado poner a la producción exportable en el mismo pie de igualdad que la producción interna. En los grandes centros se hubieran necesitado medidas que facilitaran ciertas importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo, dando a éstos mayor capacidad para importar precisamente aquellos productos en que son más grandes las diferencias de costos. Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales. Hasta tiempos recientes, tampoco hubo esfuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos". CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN.12/582/Rev.1), junio de 1961. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 61.II.G.6, pp. 19 y 20.

V. LINEAMIENTOS DE ALGUNAS POLITICAS BASICAS

A continuación se hace referencia a algunas de las políticas que pueden sustentar los objetivos instrumentales anteriormente enunciados: mejor inserción internacional, articulación productiva e interacción creativa entre los agentes públicos y privados. (Ver cuadro sinóptico.) Para fines de presentación, las políticas se han agrupado de acuerdo a cada uno de estos objetivos. En conjunto, los tres configuran el criterio estratégico que orienta la transformación productiva propuesta: *fortalecer la competitividad auténtica*.

Las políticas que aquí se exploran someramente apoyan los tres objetivos instrumentales señalados y, en su conjunto, el criterio estratégico enunciado. Requieren para su diseño y para su instrumentación el contexto institucional caracterizado por la expresión "concertación estratégica", que se refiere al soporte institucional de la propuesta de transformación productiva con equidad.

Se entiende por concertación estratégica un conjunto de acuerdos de largo plazo, tanto explícitos como implícitos, entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, respecto de los objetivos instrumentales y de las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos. Se trata de una vía que permite legitimar acciones y mecanismos que, por una parte, alienten comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhiban las dinámicas de intereses grupales que podrían desencadenarse y comprometer los propósitos colectivos.

La capacidad gubernamental de concitar acuerdos respecto de los fines de largo plazo y los objetivos instrumentales, así como los medios utilizables, tiene relación directa con el grado de participación pluralista, con la adecuación de las políticas y con la eficacia de su instrumentación. La concertación estratégica se pone a prueba cotidianamente a través de sus efectos y su grado de aceptación por parte de sus distintos protagonistas. Estas consideraciones son de especial relevancia en la región dada la necesidad imperiosa de afianzar y legitimar sistemas políticos plurales y participativos.

A. ESPECIFICIDADES NACIONALES

Es evidente que cada uno de los países de América Latina y el Caribe presenta rasgos específicos en los ámbitos económico, social, cultural, histórico, geográfico y político. Sin embargo, puede percibirse un cierto consenso respecto a la necesidad de transformar las estructuras productivas. También se puede afirmar que las políticas orientadas a alcanzar los objetivos de crecimiento y equidad varían poco de un contexto nacional a otro. Además, el papel estratégico del progreso técnico para lograr un crecimiento sostenible, una competitividad auténtica y una mayor equidad es válido en todos los contextos nacionales; lo que varía en los diferentes países es el modo de usar los instrumentos, el diseño institucional concreto y la prioridad y secuencia de los cambios en las políticas.

POLITICAS BASICAS: ESQUEMA SIMPLIFICADO

<u>Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta</u>	<u>Ortodoxia de los años ochenta</u>	<u>Transformación productiva de los años noventa</u>
<p>1. <u>Políticas de apoyo a la inserción internacional</u></p> <p>a) <u>Política comercial y cambiaria</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Protección efectiva elevada y permanente a través de aranceles altos y dispersos y restricciones cuantitativas.- Sesgo antiexportador parcialmente corregido con sistemas de fomento de las exportaciones.- Tipos de cambio múltiples con tendencia a la sobrevaluación, en particular en los productos básicos de consumo masivo.- Integración regional para ampliar el mercado interno.	<p>Apertura comercial, liberalización financiera y desreglamentación simultánea y rápida.</p> <p>Neutralidad tendencial entre mercado interno y externo. En el corto plazo, generación de superávit comercial.</p> <p>Tipo de cambio determinado por el mercado.</p> <p>Libre comercio internacional.</p>	<p>Tendencia hacia una baja protección, poca dispersión y falta de restricciones cuantitativas. Protección selectiva y temporal para sectores nuevos portadores de progreso técnico. Uso de mecanismos compensatorios en casos calificados.</p> <p>Criterio de neutralidad en materia arancelaria y cambiaria, combinado. Sistema integral de fomento a la exportación de manufacturas.</p> <p>Tipo de cambio real alto y estable para inducir la competitividad.</p> <p>Integración regional orientada a fortalecer la capacidad de competir en los mercados regionales e internacionales. (Investigación y desarrollo, comercialización, comunicaciones.)</p>
<p>b) <u>Política tecnológica</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Diversos instrumentos de apoyo a la actividad tecnológica, con escaso efecto, debido a poca demanda por parte de las empresas e instituciones en proceso de consolidación.	<p>Reducción de recursos fiscales para este propósito y poco apoyo institucional.</p>	<p>Conjunto de instrumentos que cubre un amplio espectro de requerimientos empresariales, desde la fase de sensibilización hasta la comercialización. Fortalecimiento decisivo de los organismos correspondientes. Disponibilidad de recursos consecuente con la demanda creciente asociada a las exigencias que plantea la inserción internacional.</p>

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta

Ortodoxia de los años ochenta

Transformación productiva de los años noventa

c) Capacitación de la mano de obra

- Creación de las bases institucionales para iniciar el proceso de capacitación masiva de mano de obra, así como esquemas centralizados, relativamente rígidos y distantes de la actividad empresarial.

Debilitamiento de las instituciones públicas de capacitación. Se recomienda delegar esa tarea en el sector empresarial.

Prioridad para estas actividades, tanto para incorporar y difundir el progreso técnico como para favorecer la equidad. Pluralismo institucional, programas diferenciados para distintos grupos de trabajadores, sistema nacional de capacitación.

d) Creación de empresas

- Generación de empresas públicas y privadas grandes, que funcionen en mercados cautivos y con predominio de estructuras oligopólicas. Insuficiente desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

Régimen de creciente competencia, interna y externa.

Apoyo sistemático a la creación de empresas y a los empresarios: valorización de la función empresarial, identificación de grupos con potencialidad emprendedora, apoyo a la elaboración y financiamiento de proyectos, simplificación burocrática, infraestructura tecnológica e "incubadoras" de empresas. Apoyo a pequeña y mediana empresa.

2. Políticas para fortalecer la articulación productiva

a) Industria: orientada al mercado interno, siguiendo la secuencia que va desde el consumo no duradero, al uso difundido, al consumo duradero y a los bienes de capital. En los países mayores se avanza hasta las etapas finales. Liderazgo de empresas transnacionales en sectores de mayor dinamismo y contenido tecnológico, y de empresas públicas en los rubros de mayor intensidad de capital.

Generalizado cuestionamiento de la eficiencia. Incrementos de exportaciones de manufacturas vinculados a la caída del mercado interno.

Combinación de criterios de neutralidad aplicados en amplia gama de sectores con criterios de estimulación de mercados, de selectividad fundados en indivisibilidades, y de coordinación intersectorial.

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta

b) Agricultura: diseño de las políticas en marcos sectoriales estrechos con muy bajo grado de diferenciación regional y por tipo de productores, con predominio de una casuística impuesta por las demandas de organizaciones de productores con mayor poder de presión.

c) Recursos naturales: explotación de recursos percibidos como ilimitados.

d) Infraestructura y servicios de productos: expansión de la capacidad física de apoyo a la industria de mercado interno y la exportación de recursos naturales.

e) Sistema financiero:

- Instituciones públicas de fomento (bancos de desarrollo); formulación y promoción de grandes proyectos, preferentemente industriales, públicos y de mercado interno. Banca sectorial especializada, sin enfoque sistémico.

Ortodoxia de los años ochenta

Transferencia a entidades privadas de actividades públicas en los ámbitos de apoyo y comercialización interna y externa de productos básicos. Énfasis en labores de fiscalización y en actividades de información destinadas a dar mayor transparencia a los mercados. Ocasionalmente, medidas de regulación anti dumping.

Intensificación del uso de recursos para exportación. Uso de mecanismo de mercado para determinar alcance y tecnología de uso de recursos ("precios correctos").

Orientación financiera; autofinanciamiento y cobro a los usuarios del costo de la infraestructura.

Instituciones de fomento (bancos de desarrollo); agentes financieros transfieren crédito externo a la banca comercial que lo coloca en el sector productivo.

Transformación productiva de los años noventa

Concepción sistémica que busca fortalecer la articulación entre agricultura, industria y servicios, apoyándose en la capacidad de la industria paraagrícola y de la agroindustria para inducir progreso técnico en procesos y productos, con estrategias diferenciadas por regiones y por tipo de productores.

Combinar mecanismos de mercado con reglamentaciones e intervención de mercado, para asegurar a la vez la explotación. Conformación de redes productivas con industrias y servicios. De la participación pública en la propiedad se va hacia la reglamentación, la captación de rentas y la vigilancia del uso de los recursos.

Apoyo a la transformación productiva con énfasis inicial en el mantenimiento y en cambios significativos en la gestión. Prioridad a la expansión de las telecomunicaciones y servicios al productor. Preeminencia de la calidad del servicio respecto a las obras.

Ajuste del papel de los bancos y fondos de desarrollo en los sistemas financieros: deben lograr la captación propia de fondos de mediano y largo plazo en el mercado, para complementar los recursos que pueden aportar o canalizar los de los sectores públicos. La prioridad se desplaza hacia el crédito a la pequeña y mediana empresa.

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta

- Sistema financiero privado: intermediario pasivo en la captación; transferencia preferente de fondos hacia grandes empresas y grupos financieros. Ausencia de criterio de selectividad y viabilidad.

Ortodoxia de los años ochenta

Erosión generalizada de la solvencia de los sistemas financieros de la región, en parte por el ajuste recesivo y las modificaciones en los tipos de cambio y en el sistema de precios ocasionados por la crisis de la deuda externa y, en parte, también por fallas en los sistemas de regulación y supervisión de las instituciones de crédito, especialmente en aquellos países en los que se liberalizó el sector financiero.

Transformación productiva de los años noventa

Considerable esfuerzo de ahorro interno para financiar las mayores inversiones que trae aparejada la transformación, y también para el servicio de la deuda en esa década. Los requerimientos de ahorro señalan la necesidad de expandir todas las fuentes internas de fondos, entre ellas el ahorro privado voluntario, el ahorro institucional y el ahorro público.

3. Políticas para inducir la interacción entre agentes públicos y privados

a) Regulación

- Regulación pública extensiva, no selectiva y con notoria desproporción entre la gama de objetivos y la capacidad institucional de evaluación.

Liberalización generalizada y uso del mercado para guiar las decisiones de los actores económicos.

Definición acotada de las áreas sujetas a reglamentación pública y de aquellas en que prevalece el mecanismo de mercado. Excelencia institucional en las áreas de intervención selectiva. Responsabilidad pública central en la vigilancia de los resultados de la acción del mercado. Grado de incertidumbre sobre ámbitos de regulación en virtud de la concertación implícita en sistemas políticos plurales.

b) Empresas públicas

- Establecimiento de infraestructura básica. Mayor prioridad a las obras que a la prestación de los servicios. Subsidios generalizados.

Privatización, eliminación de subsidios, restricción de inversiones.

Innovaciones en la gestión y saneamiento financiero de las empresas que permanecen en el sector público. Políticas de personal y remuneraciones coherentes. Transparencia en relación con proveedores. Fortalecimiento de las sinergias tecnológicas con el sector privado.

Transformación productiva de los años noventa

Ortodoxia de los años ochenta

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta

c) Pequeña y mediana empresa

- Desarrollo insuficiente en áreas de bajo contenido tecnológico. Instituciones y políticas de apoyo con escaso contenido operativo. Precaria vinculación con grandes empresas.

Disminución de la pequeña y mediana empresa. Debilitamiento de las ya frágiles instituciones de políticas de fomento del sector.

Distinción entre los objetivos económicos y sociales de la pequeña y mediana empresa y desarrollo de instituciones y políticas consistentes. Integración de la política sobre estas empresas en las políticas de transformación productiva. Descentralización del apoyo. Prioridad a la difusión tecnológica. Neutralización de sus vulnerabilidades en tecnología, financiamiento y comercialización.

d) El sector social

- Salvo casos nacionales y sectoriales puntuales, débil e insuficiente presencia de empresas cooperativas de autogestión, de propiedad sindical, campesina y otras. Políticas de apoyo centralizadas, declarativas y de reducida efectividad.

Aparente expansión informal del sector social como parte de estrategias de sobrevivencia frente a la recesión. Disminución del frágil apoyo público precedente.

Política explícita y descentralizada de fomento de las formas de asociación social para la producción. Apoyar e inducir en las asociaciones el desarrollo de organismos de asistencia técnica, financiera y de capacitación.

Una estrategia de transformación productiva específica debe tener como punto de referencia inicial la estructura productiva existente. Esta puede presentar problemas de dinamismo, competitividad, articulación o equidad. En general, estos existen en todos los países, pero con diferentes grados y matices. En algunos, la economía puede ser relativamente dinámica y competitiva, pero adolecer de fallas de articulación y agudos problemas de distribución. En otros, se perciben como menos inmediatos los problemas de articulación o equidad, pero adquiere primera urgencia el problema de falta de dinamismo. Sin embargo, en la mayoría de los países los problemas de dinamismo, competitividad, articulación y equidad están fuertemente entrelazados. Los objetivos específicos de la transformación productiva serán distintos en el corto plazo según sea la gravedad relativa de los problemas inmediatos que se presenten en cada contexto nacional.

Los países de la región muestran asimismo grandes disparidades en cuanto al nivel absoluto del producto, su composición y distribución, su concentración o dispersión espacial, la disponibilidad y características de los recursos humanos y naturales, los acervos de capital y de tecnología, y la capacidad efectiva de las instituciones públicas para concebir, diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo y políticas específicas. A esta lista ilustrativa de diferencias estructurales se le puede sumar un recuento de diferencias coyunturales que inciden en la jerarquización de objetivos y en el diseño de instrumentos dentro de una estrategia de transformación productiva.

Una de las diferencias estructurales que más influyen en la determinación de las características específicas que debe tener la transformación productiva es el tamaño de la economía. Desde este ángulo, lo relevante es la dimensión del mercado interno y la importancia relativa de la oferta exportable en los mercados internacionales. Así, el menor tamaño relativo de un país tiene consecuencias en cuanto a la escala óptima de la producción dirigida al mercado interno y a la viabilidad de las actividades que requieren de una masa crítica mínima de recursos humanos y financieros. En relación al tamaño del mercado interno, la mayoría de los países de la región deberían ser considerados pequeños.

Hay algunas circunstancias y características especiales que es necesario considerar al plantear la transformación productiva en esos países. En efecto, el proceso de industrialización, el desarrollo del aparato estatal, la infraestructura para la producción y la base de exportación de estos países difieren de sus similares en las experiencias de los países medianos y grandes. Así, por ejemplo, la industrialización en los países pequeños es más reciente, en algunos ha surgido básicamente por el impulso de esquemas de integración subregional, y ha estado limitada a la primera fase de sustitución de importaciones. En ellos la incorporación de progreso técnico es, en general, más débil que en países mayores de la región y las instituciones y la infraestructura necesarias para el desarrollo no han alcanzado aún la madurez suficiente. Por último, las exportaciones siguen dependiendo en un muy alto porcentaje de un número reducido de productos primarios.

En estas circunstancias es necesario hacer algunas precisiones respecto de ciertos aspectos de carácter general que inciden en el proceso de transformación productiva. Estas precisiones son especialmente importantes en lo concerniente a la política tecnológica y a la política comercial. Además, cabe destacar que para los países pequeños tienen especial importancia los conceptos de especialización e integración regional.

En los países pequeños, la política tecnológica enfrenta inevitablemente el problema de la falta de una masa crítica, especialmente en lo que se relaciona con los recursos humanos y financieros. De ahí que en ellos la política tecnológica necesariamente deba privilegiar más el fomento de la transferencia, difusión y adaptación de avances técnicos ya existentes que la innovación y generación de nuevas tecnologías. En efecto, sólo aplicando criterios muy selectivos es dable generar en estos países núcleos endógenos de innovación tecnológica. Aquí, como en otros ámbitos de la política económica, la especialización ha sido la principal forma en que los países pequeños pueden aprovechar

las economías de escala. Con todo, las recientes tendencias a la flexibilización en los procesos de producción y a la reducción de las escalas óptimas de producción abren para los países pequeños interesantes posibilidades de desarrollar ventajas comparativas en rubros con alto contenido tecnológico.

El planteamiento anterior también tiene implicaciones para la política comercial. Las estrategias exportadoras pueden ser diversas, pero todas deben tener en común el objetivo de convertir la pequeña escala del país en una ventaja. Así, la marginalidad de la oferta frente a la demanda mundial es, en principio, un factor favorable, ya que en ese contexto la ampliación de las exportaciones no plantea un problema de absorción para el mercado mundial. Sin embargo, en muchos casos el reducido tamaño de la economía puede significar que no sea posible cubrir los pedidos mínimos que el mercado internacional requiere, o puede impedir que se alcance una adecuada competitividad. De ahí que sea necesario buscar en el mercado mundial determinadas posiciones favorables (los llamados "nichos") que permitan aprovechar las ventajas del perfil industrial del país y sus recursos humanos. (Véase el recuadro V.1.) Dicho en otros términos, la especialización productiva y comercial, que es un principio básico en la estrategia de desarrollo de toda economía, adquiere particular relevancia en los países pequeños. Los criterios de especialización necesariamente tienen que combinar las ventajas existentes y las potenciales, en el marco de los objetivos económicos y sociales del país.

Recuadro V.1

CERAMICA DE URUGUAY

¿Una empresa uruguaya que exporta tierra cocida a los Estados Unidos, Europa, Africa y países latinoamericanos? No exactamente tierra cocida, pero algo bastante cercano: pisos cerámicos, azulejos, artefactos y accesorios sanitarios y vajilla. Una empresa familiar establecida en 1937, Metzen y Sena SA, empezó importando productos cerámicos europeos y fabricando azulejos. Su evolución desde entonces ha reflejado lo que se esperaba del modelo de integración latinoamericana como trampolín para exportar hacia el resto del mundo. Después de un proceso de maduración industrial que tuvo al mercado interno como base para los aspectos productivos y a la región latinoamericana como campo de aprendizaje de la actividad exportadora, terminó haciendo de la exportación extrarregional el pivote de su producción.

Durante 30 años, Metzen y Sena SA se dedicó exclusivamente al mercado interno uruguayo; en ese período amplió la gama de sus productos cerámicos y ganó prestigio en su país por la calidad de su producción. A comienzos de los años setenta exportó a Argentina y Brasil, actividad que se reforzó al firmarse el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica en 1974. Metzen y Sena SA fue una de las primeras empresas en utilizar este nuevo mecanismo. Paralelamente, incorporó o adaptó nuevas tecnologías y amplió su capacidad instalada para responder al auge de la construcción en Uruguay. Pero a principios de los años ochenta, al sobrevenir la crisis financiera, enfrentó graves problemas de demanda y debió buscar nuevos mercados fuera de la región. Para hacerlo tenía a su haber la capacidad de competir a nivel internacional que había desarrollado dentro de la región, y su conocimiento de la gestión exportadora.

La introducción del contenedor en los servicios marítimos regulares que unen a Uruguay con otros continentes permitió a Metzen y Sena SA exportar miles de pequeñas piezas frágiles y de bajo valor unitario (pisos cerámicos, azulejos y accesorios sanitarios) en una sola unidad de transporte, sin tener que manipularlas separadamente, ni en los puertos ni al cambiarlas de un medio de transporte a otro. El contenedor protege además a los productos voluminosos (artefactos sanitarios) de los inevitables golpes asociados con el transporte internacional.

Gracias al contenedor, Metzen y Sena SA encontró su "nicho" en los exigentes mercados de los países industrializados, como exportador de una gran gama de productos cerámicos de alta calidad. Esa amplia gama permite al importador obtener de un solo productor casi todas las piezas que necesita, y en colores y matices coordinados. De hecho, la empresa puede entregar al importador una sala de baño completa, llave en mano, en un contenedor, con pisos, azulejos, artefactos sanitarios y accesorios en los diseños y colores elegidos por el consumidor.

B. APOYO A LA COMPETITIVIDAD AUTENTICA

1. Política comercial y cambiaria

En la mayoría de los países, la transformación productiva requeriría una mayor apertura de la economía. Sin embargo, para que ésta refuerce el proceso de crecimiento (en vez de frustrarlo) es indispensable que produzca, no sólo mayores importaciones, sino también una expansión rápida y persistente de las exportaciones. Con este fin, es necesario armonizar las políticas de protección arancelaria y paraarancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones. Convendría reformar el conjunto de estas políticas, con miras a igualar la protección efectiva proporcionada a las diferentes actividades y, en especial, a las orientadas a la exportación y la sustitución de importaciones; a apoyar, mediante mecanismos selectivos de carácter temporal, las actividades más dinámicas y que incorporan con mayor velocidad el progreso técnico; y a compensar las más importantes fallas de los mercados de capital y trabajo.

Un requisito esencial para que la apertura contribuya al crecimiento y a la transformación productiva consiste en mantener un tipo de cambio real alto y estable. En efecto, en tal caso no sólo se eleva la rentabilidad y, por tanto, la producción de las exportaciones y de los sustitutos de las importaciones tradicionales, sino que lo propio ocurre con numerosos otros bienes y servicios que, a un tipo de cambio más bajo o más fluctuante, aparecerían como no competitivos internacionalmente. Así, además de promover el crecimiento de las exportaciones, el mantenimiento de una paridad cambiaria real alta y estable contribuye a diversificarlas.

Sin embargo, la devaluación real será sólo parcialmente efectiva como estímulo a la competitividad internacional en caso de existir niveles muy altos de protección. Como ya se explicó, un efecto de éstos es que los productores del país se ven obligados a comprar los insumos y bienes de capital que utilizan a precios que pueden resultar bastante mayores que los internacionales. En consecuencia, los bienes finales frecuentemente *aparecen* como no competitivos, en términos internacionales, incluso en casos en que su producción es eficiente si se considera la cantidad *real* de recursos utilizados por unidad producida.

En consecuencia, una segunda condición para lograr que la apertura contribuya a la expansión de las exportaciones es la racionalización del sistema de protección comercial. Como se sabe, en muchos países de la región la protección no sólo es, en promedio, muy alta; además, es muy desigual, y se otorga a través de una multiplicidad de mecanismos de índole muy variada. (Véase el recuadro V.2.) Así, en numerosos países, el nivel, la dispersión y la complejidad de los aranceles y de las restricciones cuantitativas ha conducido a que la protección brindada a cada actividad exprese sobre todo la capacidad de presión de los factores productivos ocupados en ella, y esté lejos de ser el resultado de un intento voluntario de corregir o compensar divergencias existentes entre los costos sociales y los privados (dependientes, por ejemplo, de los procesos de aprendizaje industrial, las externalidades tecnológicas o las distorsiones del mercado laboral). Desde esta situación se comprende la conveniencia de simplificar el sistema de protección reemplazando las restricciones cuantitativas y otros mecanismos de control directo por aranceles, y reduciendo el nivel y la dispersión de éstos. Así, junto con desburocratizar y agilizar el sistema de protección, se lograría disminuir las enormes diferencias existentes en los niveles de protección efectiva brindados a las distintas actividades, y se reduciría de manera considerable el sesgo antiexportador que implica en la práctica el sistema vigente en décadas anteriores.

A pesar de su conveniencia, no es fácil instrumentar una política de liberalización. En primer término, es preciso tener en cuenta que la reducción de los aranceles, junto con promover la competitividad de las exportaciones al reducir el costo de los insumos, tiende a incrementar las importaciones. Es más: lo probable es que en la práctica este último efecto sea más rápido y amplio que el primero, lo que llevaría a un deterioro de corto plazo en el balance comercial.

Recuadro V.2

EL REGIMEN COMERCIAL VENEZOLANO

Hacia finales de 1988 el régimen de comercio exterior de Venezuela se caracterizaba por la existencia de múltiples instrumentos de regulación, que incluían: tipos de cambio diferenciados según el tipo de bien; impuestos arancelarios, compuestos de aranceles ad-valorem y específicos altamente diferenciados y con una gran dispersión; exoneraciones arancelarias, cuya concesión no siempre estaba orientada por criterios de política preestablecidos; exoneración arancelaria automática a todas las instituciones del sector público, así como a una serie de productos afectos al régimen de importación CDK (completamente desmontados); listas de bienes cuya importación era prohibida; licencias de importación y exportación; concesiones de importación exclusiva a algunas empresas públicas; asignación administrativa de las divisas preferenciales para la importación; incentivos a la exportación a través de la entrega de bonos; y acuerdos bilaterales de alcance parcial establecidos en el contexto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Además de estas disposiciones, los siguientes elementos afectaban de un modo u otro la rentabilidad de los sectores y, consiguientemente, la asignación de recursos: a) políticas de fijación de contingentes agrícolas, que obligaban a los productores nacionales a comprar la producción nacional antes de que se autorizaran las importaciones, entre los cuales los más notorios eran los establecidos para el algodón y los insumos de alimentos concentrados para animales; b) amplio control de precios, muchos de los cuales exhibían un gran rezago con respecto a los niveles de inflación.

Las consecuencias de esta multiplicidad de instrumentos fueron una alta dispersión de los aranceles nominales, desde un máximo de 972% a un mínimo de 0%, y dificultad para evaluar el nivel del incentivo neto otorgado a las diferentes actividades, por lo que las señales derivadas del instrumento arancelario ofuscaban el sentido en el cual se buscaba orientar la asignación de recursos. Aunque se hubieran aplicado efectivamente los aranceles legales, el grado de dispersión de la protección nominal otorgada a productos similares constituía un incentivo a la evasión, la que al parecer alcanzaba niveles considerables. El arancel nominal promedio era cercano a 52%, en tanto la recaudación arancelaria alcanzaba como máximo a un 7% del valor cif de las importaciones totales.

De otra parte, la desconfianza en el instrumento arancelario llevó tanto a las autoridades como a los empresarios a recurrir a las restricciones cuantitativas como mecanismo de contención de las importaciones o de protección, o para lograr ambas finalidades. El otorgamiento de licencias no era una facultad absoluta de las instituciones públicas puesto que las cámaras empresariales poseían derecho de veto sobre ellas. Así, las importaciones obedecían más al interés de los grupos de mayor influencia que a las orientaciones de una política industrial. Además, durante los periodos de escasez de divisas, es decir prácticamente en todo el período posterior a 1982, pero especialmente a partir de 1987, los procedimientos de otorgamiento de licencias de importaciones y divisas preferenciales se tradujeron en una limitada disponibilidad de insumos que afectaba negativamente la producción nacional.

Como consecuencia de lo anterior, el gobierno venezolano decidió llevar a cabo una reforma del régimen de comercio exterior. Se acordó iniciar esta reforma en 1989 con una drástica eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación en conjunto con una reducción moderada de los aranceles. Se prevé continuar con un proceso gradual de supresión de las restricciones cuantitativas y la reducción arancelaria. El objetivo final de esta reforma es lograr, en un plazo de tres a cinco años, un régimen de incentivos no discriminatorios, que ofrezca niveles de protección moderados y elimine los sesgos antiexportadores. En conjunto con estas modificaciones, el gobierno venezolano ha avanzado en la liberación de los precios internos y ha programado recursos orientados a favorecer la reestructuración industrial. También se ha contemplado la creación de nuevos incentivos a la exportación, así como la modernización portuaria y aduanera.

Por tanto, para que la disminución de los aranceles fomente las exportaciones netas y refuerce así el balance de pagos, es preciso que vaya acompañada por una devaluación real compensatoria. En ese caso, las actividades que compiten con las importaciones gozarían de una protección total (aranceles más tipo de cambio) similar a la existente en la situación de aranceles más altos y tipo de cambio real más bajo. Esta combinación de apertura comercial con alzas compensatorias del tipo de

cambio se aplicó, por ejemplo, en Chile entre 1974 y 1976 y entre 1985 y 1989, y en México entre 1985 y 1987. (Véase nuevamente el recuadro IV.8.)

Si no se toma esa medida, la reducción de los aranceles tiende a deteriorar el equilibrio externo y puede tener efectos contractivos. En tal situación —que típicamente se presenta cuando se usan la política comercial y, en especial, la cambiaria, como mecanismos antiinflacionarios— se fomentan fuertemente las importaciones, con el consiguiente daño a las actividades sustitutivas. No se alienta en la misma medida a las exportaciones, que, de todas maneras, solo pueden reaccionar con lentitud.

En segundo lugar, el objetivo de mejorar la competitividad internacional podría entrar en conflicto con el de avanzar en la articulación estratégica, sobre todo en lo que se refiere a la industrialización de bienes intermedios y materias primas. Ante la oposición que puede plantearse entre ambos objetivos no hay respuestas sencillas que ofrecer. La selectividad y la gradualidad, que se analizan más adelante, podrían ser elementos que contribuyeran al progreso técnico de las actividades manufactureras más complejas en la cadena de producción. Asimismo, los esfuerzos de especialización dentro de los procesos de integración también podrían ser útiles, particularmente en aquellas ramas en que las economías de escala desempeñan un papel importante. Por último, existe la posibilidad de otorgar niveles de protección más elevados que la media, sobre una base temporal, a un número limitado de actividades de importancia estratégica.

Con lo dicho hasta aquí, podría darse por sentado que una parte de las políticas para elevar la competitividad internacional tiende hacia un menor nivel de protección arancelaria, a una menor dispersión en los aranceles y a una adecuada combinación entre las políticas arancelaria y cambiaria. Quedaría entonces por definir la intensidad del esfuerzo de liberalización comercial, la celeridad con que éste habrá de realizarse y las modalidades precisas de hacerlo. En ese sentido, no existen respuestas fáciles o de validez universal. Entre los aspectos que cabe considerar está, en primer lugar, el nivel de protección existente al inicio de una política de apertura: en economías con sistemas de licencia previa a la importación, el simple hecho de sustituirlo por un régimen arancelario, aunque sea elevado, constituye un avance. También es necesario tomar en cuenta la política comercial externa del país, sus compromisos de integración, y otras variables vinculadas con la estructura productiva y los puntos de vista de los diversos intereses en juego.

La conveniencia de avanzar en forma gradual pero persistente hacia un régimen de aranceles más parejos no significa que deban excluirse otros mecanismos especiales de protección. Entre estos se cuentan las "bandas de precios", cuyo objeto es evitar que las oscilaciones bruscas de los precios internacionales de los productos primarios afecten exageradamente los precios internos; las sobretasas arancelarias, que procuran neutralizar el efecto de ciertas formas de competencia externa desleal, y, como se dijo, aranceles superiores al promedio (pero que convergen en forma paulatina y preanunciada hacia ese nivel) para otorgar temporalmente un nivel especial de protección a industrias incipientes o de especial valor estratégico.

Del mismo modo, en la promoción de las exportaciones —y en especial las de carácter no tradicional— podría ser conveniente utilizar selectivamente determinados incentivos tributarios, comerciales y crediticios. Especialmente eficaces en este sentido se han mostrado los contratos de exportación, no sólo en los nuevos países industrializados del Asia, sino también en países como Brasil y Costa Rica. (Véase el recuadro V.3.) Estos mecanismos, cuando son aplicados con moderación, contribuyen a equiparar los incentivos a la exportación con los que fomentan la producción para el mercado interno; a acelerar la exportación de bienes provenientes de actividades que cuentan con capacidad ociosa, pero que no pueden utilizarla en forma plena por falta de liquidez, y a fomentar el crecimiento inicial de exportaciones cuyas perspectivas se consideran especialmente favorables en el mediano plazo. Sin embargo, hay que tener presente que la capacidad del Estado para administrar en forma eficiente este sistema de incentivos es limitada e implica costos fiscales, y que una promoción

Recuadro V.3

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN COSTA RICA

En el último quinquenio las exportaciones no tradicionales de Costa Rica --medicamentos, pescado fresco, camarones, pifias, flores y plantas ornamentales, prendas de vestir y cables de cobre y aluminio-- han exhibido un notable dinamismo, y han contribuido tanto a fortalecer la inserción externa de la economía como a diversificar los mercados de exportación. Entre 1984 y 1988, dichas exportaciones crecieron 80% desde 336 a 611 millones de dólares y su participación en las exportaciones totales del país subió de 36% a 50%. Por otro lado, las exportaciones no tradicionales se diversificaron geográficamente; en 1980 tres cuartas partes de ellas tenían como destino los países centroamericanos o Panamá; en 1987, en cambio, estos países captaron sólo un tercio del valor de los productos no tradicionales exportados por Costa Rica.

Diversos factores explican la expansión de las exportaciones no tradicionales costarricenses. En los años ochenta la recesión en los mercados locales y subregionales obligó a los productores a buscar otros mercados; la Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe (ICC) dio acceso preferencial a los Estados Unidos a algunos productos costarricenses, y las reducciones en los aranceles aduaneros de Costa Rica contribuyeron a reducir el sesgo antiexportador de la política comercial de ese país. Sin embargo, estos factores no explican por sí solos los éxitos logrados.

Otro elemento que ha favorecido la exportación ha sido la política cambiaria de Costa Rica. El colón se ha mantenido a tasas altas y estables en términos reales, lo cual ha beneficiado la rentabilidad de las actividades exportadoras. Asimismo, los incentivos gubernamentales a las exportaciones no tradicionales destinadas a mercados extrarregionales, introducidos en los años setenta y ampliados en los ochenta, parecen haber sido elementos importantes. Como resultado de varias decisiones administrativas, los exportadores de bienes no tradicionales a mercados extrarregionales han podido optar por uno de los siguientes regímenes: a) contratos de exportación, b) maquila y c) zona franca. Las empresas beneficiarias de los dos primeros cubren aproximadamente tres cuartas partes de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica a los mercados extrarregionales. En cambio, las firmas acogidas al régimen de zona franca abarcan menos del 5% de estas exportaciones.

Los contratos de exportación garantizan al exportador incentivos estables. El principal beneficio del contrato para los exportadores directos es el Certificado de Abono Tributario (CAT), con una tasa de 15% si el valor agregado en el país es al menos de 35%, y de 20% si dicho valor agregado supera el 50.5%. Otros beneficios incluyen la exención de impuestos a los insumos nacionales e importados utilizados en producir las exportaciones, la exención al impuesto sobre las utilidades y la posibilidad de efectuar depreciaciones aceleradas. Hacia fines de 1987 el Estado había firmado contratos, que expiran en septiembre de 1996, con 797 firmas que exportaban alrededor de 200 millones de dólares al año y que habían manifestado la intención de crear 4 218 nuevos empleos.

El régimen de maquila (régimen de admisión temporal) data de 1973, pero su aplicación se amplió en los años ochenta. En 1982 sólo 32 firmas operaban bajo este régimen. Al finalizar 1986 había 132 maquiladoras que empleaban a más del 15% de la mano de obra industrial y producían un 5% del valor agregado en el sector manufacturero. En 1989 las maquiladoras exportaron bienes por un valor superior a 200 millones de dólares. Su producción, que en un 80% es textil, está exenta del impuesto a la renta y de los impuestos a los insumos.

El régimen de zona franca, establecido en 1981 y modificado posteriormente, permite que operen físicamente en Costa Rica firmas que legalmente, para fines aduaneros, permanecen en el exterior. Pueden vender hasta un 49% de su producción en Costa Rica, sujeta al pago de derechos de aduana sobre el porcentaje del valor agregado fuera del país. En cambio, las ventas de insumos de firmas costarricenses a las empresas en zona franca son tratadas como exportaciones y pueden acceder a los certificados CAT y a otros incentivos. La utilización del régimen de zona franca fue lenta inicialmente, pero en 1988 ya había 33 firmas adscritas a él, con cerca de 5 000 personas empleadas y con exportaciones por valor de 37 millones de dólares.

indiscriminada puede prestarse a abusos. Por estas razones, los incentivos deberían aplicarse sólo para corregir las fallas más serias que presente el mercado.

El objetivo inmediato de estas políticas de carácter selectivo consiste en poner término a los principales estrangulamientos y distorsiones que han inhibido la producción de bienes transables y, en especial, el crecimiento de las exportaciones. El mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable significa un estímulo a todas las actividades productoras de bienes transables; a él se agregaría, en el caso de algunas industrias y actividades incipientes, el efecto de las sobretasas arancelarias. (Como ya se dijo, convendría que estas fueran reduciéndose gradualmente, conforme a un programa previamente anunciado.) Por su parte, las actividades sustitutivas de importaciones ya establecidas podrían recibir principalmente incentivos a la exportación, con miras a facilitar su entrada a los mercados internacionales; y las actividades ya maduras no deberían recibir incentivos de carácter especial.

Un resultado fundamental de la aplicación conjunta de las políticas indicadas en materia de tipo de cambio, aranceles y promoción selectiva sería una gradual diversificación de la estructura exportadora. En ella tendrían un papel los bienes producidos por las industrias sustitutivas de importaciones; estos, aunque teóricamente fueran transables, no se han exportado en la práctica a raíz de las distorsiones generadas por el nivel y estructura del sistema tradicional de protección. Así, el crecimiento económico podría apoyarse progresivamente en la expansión de las exportaciones no tradicionales y, sobre todo, de las manufacturas, sector este último en que la participación de América Latina y el Caribe en el mercado mundial es todavía muy reducido. Con ello se podría aprovechar, y en muchos casos ampliar, la gran plataforma industrial formada durante el período de la sustitución de importaciones.

En todo este proceso —y particularmente durante la etapa crítica de reconversión y modernización del aparato industrial y del logro de una competitividad auténtica, capaz de dar acceso a nuevos mercados externos— la intervención selectiva del Estado, mediante la concesión de incentivos tributarios, crediticios y comerciales, podría complementar los efectos de mantener el tipo de cambio en un nivel alto y realista.

2. Política tecnológica

a) Aspectos generales

Convendría que la política tecnológica, en los diversos países, tuviera como directrices centrales reforzar activamente las políticas de transformación productiva y fortalecer un sistema nacional y regional de innovación. Sería preciso, además, que quedara muy integrada con las políticas industrial, agrícola, educacional y de comercio exterior: con ello se lograría una buena cobertura y se evitarían vacíos, duplicación de funciones y, sobre todo, estímulos contradictorios. Por último, cabe tener presente que una política tecnológica, por acertada que sea, no puede suplir la carencia de un entorno económico y social apropiado para la actividad productiva, que surge cuando las variables macroeconómicas están controladas, las reglas del juego son estables, hay competencia razonable en los mercados y cierto crecimiento de la demanda agregada, se cuenta con una adecuada infraestructura física y de mano de obra calificada, se tiene acceso al crédito externo y existe una razonable cohesión social. Sin estos elementos, resulta poco probable que —más allá de algunas pocas iniciativas aisladas— pueda difundirse y enraizarse una actitud innovadora en el sector productivo.

Para fortalecer un sistema nacional de innovación, conviene poner el acento en el carácter sistémico del proceso innovativo. La innovación tecnológica tiene lugar en firmas o entidades determinadas, pero se hace posible, y se estimula, mediante la acción de un conjunto de elementos que configuran el entorno de la empresa. Entre éstos se incluyen los servicios especializados y las

entidades que prestan apoyo a la innovación, incluso las que constituyen la infraestructura tecnológica, como centros de investigación y laboratorios; las firmas consultoras y oficinas de ingeniería; las entidades de normalización, metrología y certificación, y los institutos de información técnica, educación y capacitación, así como las asociaciones industriales y de profesionales, las normas legales sobre propiedad industrial y la disponibilidad de financiamiento para las distintas fases de las actividades innovadoras. En la práctica, muchas inserciones exitosas en el mercado internacional pueden correr riesgos debido a la ausencia o debilidad de algunos de esos elementos. (Véase el recuadro V.4.)

Recuadro V.4

CULTIVO DEL CAMARON EN ECUADOR

El cultivo de camarones en Ecuador ilustra el gran dinamismo con que puede surgir, en poco tiempo, una actividad exportadora basada en recursos naturales, y muestra también la vulnerabilidad de ésta cuando no se desarrollan a la vez determinadas actividades complementarias.

Los primeros ensayos de maricultura en el país datan de 1966, cuando un grupo de empresarios, adoptando tecnologías desarrolladas en el Sudeste asiático, intentaron aplicarlas en la provincia del Oro. Al cabo de cinco años, los primeros resultados positivos demostraron que esta actividad era viable. La construcción de piscinas camaroneras creció con lentitud hasta cubrir no más de 450 hectáreas a fines de 1976. Luego, el ritmo de crecimiento se aceleró, y a partir de 1980 se hizo verdaderamente explosivo. A fines de 1988 había alrededor de 100 000 hectáreas en producción, que entregaban más de 100 millones de libras de camarón sin cabeza. Así, las exportaciones de camarón, que en 1976 no superaban los 21 millones de dólares, alcanzaron en 1988 a cerca de 400 millones, valor muy superior al de las exportaciones bananeras.

La casi totalidad de las exportaciones de camarón ecuatoriano se dirige a los Estados Unidos. En 1988 Ecuador pasó a ocupar allí el primer lugar en este rubro, desplazando a México y seguido muy de cerca por China. Doce firmas concentran hoy el 62% del valor exportado, la mayoría de ellas pertenecientes total o parcialmente a empresas estadounidenses.

En el 60% de la superficie dedicada al camarón la explotación es extensiva, y depende de las larvas y del fitoplancton traídos por las mareas; en este tipo de cultivo no se usan alimentos adicionales ni fertilizantes y la productividad media es de algunas 600 libras por hectárea al año. En un 15% de la superficie el cultivo es semiintensivo. Lo practican empresas integradas verticalmente, que emplean una alta densidad de alimentos suplementarios y un riguroso control técnico. Sus rendimientos fluctúan entre las 1 900 y las 3 200 libras por hectárea al año. La maricultura intensiva, empleando técnicas asiáticas, constituye una experiencia muy reciente emprendida sólo a nivel experimental por una o dos empresas camaroneras.

Hasta principios de 1980 el cultivo del camarón en Ecuador dependió exclusivamente de la siembra de larvas naturales obtenidas en los estuarios; ese sistema hizo crisis en 1984/1985, cuando la escasez de "semillas" dejó sin producir a la mitad de las piscinas e impulsó la creación de diez criaderos de larvas o laboratorios. La recuperación de los niveles de extracción de larva natural en los últimos años, unida al alto costo de la producción en laboratorio (el doble que el costo de extracción natural) y al insuficiente dominio de las técnicas de producción, parecen ser los factores que han impedido una integración estable de los laboratorios a la cadena de producción, lo que puede perjudicar el crecimiento sostenido de esta actividad. Otra fuente de vulnerabilidad es la invasión de las zonas del manglar por el crecimiento de las piscinas camaroneras, y por la tala de los árboles en los manglares para su empleo como material de construcción, pues el complejo manglar-estuario constituye una de las fuentes principales para la obtención de las "semillas" con las que se abastecen las piscinas. De ahí la importancia de la investigación vinculada a la maricultura.

b) *Condiciones mínimas de desarrollo tecnológico y orientación selectiva de la intervención estatal*

Resulta difícil imaginar que los países de la región tengan recursos suficientes como para llevar a cabo una política dinámica de innovación y reconversión que alcance a todos los sectores productivos. Sin embargo, subsiste el imperativo de alcanzar la excelencia productiva en algunos renglones, aunque sólo sea para sobrevivir en la competencia internacional. Se impone entonces la necesidad de elegir, y surge un doble problema, para el que no existen respuestas universales: ¿cómo seleccionar las actividades prioritarias y quién ha de ejercer el liderazgo coordinador necesario? La primera cuestión conduce al análisis técnico de las mejores posibilidades, así como a impulsar selectivamente la innovación tecnológica en las actividades donde esta no puede simplemente imitarse, como agricultura tropical y procesamiento de azúcar de caña. (Véase el recuadro V.5.) En cuanto a la segunda, las experiencias internacionales de éxito sugieren que existen responsabilidades insoslayables para las autoridades públicas en un esquema de concertación estratégica con el sector privado.

Recuadro V.5

BIOTECNOLOGIA EN CUBA

Las bases para el desarrollo de la biotecnología en Cuba quedaron sentadas durante los años sesenta; en esa época se crearon varias instituciones al amparo de la Academia de Ciencias de Cuba, para llevar a cabo tareas de investigación e innovación tecnológica y formar cuadros científicos.

En 1981 se elaboró un programa nacional para avanzar en las investigaciones en biología molecular y biotecnología con el uso de las técnicas de ADN recombinante y la fusión celular. Se creó el Centro de Investigaciones Biológicas (CIB) en 1982 y el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB) en 1985.

En el CIB se produce interferón del tipo alfa, beta y gamma por vía convencional. En general, las investigaciones clínicas cubanas siguen el mismo patrón que las efectuadas en otros laboratorios mundiales, pero están destinadas principalmente a combatir enfermedades tropicales. Sobre la base de una mezcla de interferón alfa proveniente de leucocitos humanos, se avanzó en la lucha contra el dengue, la conjuntivitis hemorrágica, la papilomatosis laríngea y el herpes, así como contra otras enfermedades virales. En la actualidad, Cuba es el segundo productor mundial de interferón alfa, y se espera que la empresa estatal Medicuba pueda distribuir mundialmente esta droga de cualidades antivirales.

Por su parte, el CIGB enfatiza las investigaciones para desarrollar anticuerpos monoclonales. En Cuba, al igual que en el resto del mundo, tales monoclonos encuentran su mejor aplicación como indicios indirectos ("marcadores") para diagnósticos médicos con algunas pocas aplicaciones muy especializadas en terapéutica. En este momento, el CIGB produce más de 30 tipos de anticuerpos en cantidades moderadas (algunos gramos al mes), que se utilizan para diagnosticar varias enfermedades infecciosas en la población isleña. También está muy adelantado el programa de investigación para elaborar una vacuna contra la meningitis de tipo B4. Las campañas de vacunación experimental llevadas a cabo en 1987 y 1988 sobre una muestra de escolares de 12 a 14 años han sido positivas. Cuba puede ser el primer país del mundo en realizar una campaña nacional de vacunación contra este tipo de meningitis infantil, ya que su vacuna ofrece, por el momento, la mejor esperanza de protección, al menos parcial, contra esta enfermedad particularmente mortal.

Vista de esa manera, la política tecnológica tendría dos vertientes principales. Una sería crear condiciones generales propicias para la asimilación del progreso técnico en todos los sectores de actividad; la otra, concentrar acciones e instrumentos en un número limitado de campos, donde se haya decidido apretar el paso para lograr la excelencia productiva.

Esta perspectiva es característica de un tipo de acción estatal dirigida a fomentar del cambio tecnológico, que se ha puesto en práctica, por ejemplo, en Japón y buena parte de los países de industrialización reciente y exitosa, así como en las pequeñas naciones europeas. La eliminación de barreras al comercio, el fomento de la competencia interna y externa, la liberalización de las normas, la vertebración entre las empresas y los centros de investigación, son todas medidas que contribuirían a crear condiciones de mercado propicias a la innovación técnica en todos los sectores. Por otra parte, el fortalecimiento de institutos especializados, el otorgamiento de subsidios preferenciales, los aportes de capital y financiamiento o el acceso a divisas, cuando estas son escasas, forman el núcleo de las acciones específicas de fomento tecnológico en determinados campos.

En general, existen tres actividades principales en que convendría concentrar la política tecnológica.

La primera consiste en completar y adecuar la infraestructura tecnológica en determinadas actividades seleccionadas como de alta prelación. Estas serían algunas que formarían parte de cadenas productivas importantes; que constituyeran en ellas un eslabón muy atrasado, y que carecieran de investigación realizada al respecto en los países industrializados (técnicas de uso intensivo de mano de obra, agricultura tropical y otras).

La segunda es promover una mayor propensión a innovar en las propias empresas. Esto puede hacerse favoreciendo una adecuada valorización de la innovación tecnológica como variable estratégica y fuente de beneficios, otorgando incentivos gubernamentales a empresas existentes para emprender actividades innovadoras, y dando apoyo a la creación de nuevas empresas que hagan uso intensivo de tecnología.

Por último, la tercera es desarrollar, a través de diversos arreglos institucionales, una red de nexos estrechos entre el sector productivo, por una parte, y el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por otra; y fomentar, dentro del sistema productivo, un contacto dinámico entre usuarios y productores de bienes y servicios. Todo ello podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, en los cuales se haya acumulado previamente una experiencia y competencia básica a nivel local; entre ellos podrían estar algunos sectores elaboradores de recursos naturales y las industrias ligadas a éstos.

En estas grandes áreas de acción, se han registrado algunos avances, especialmente en Argentina, Brasil, Cuba, Colombia y México, donde se han realizado los mayores esfuerzos por mejorar la capacidad tecnológica de la industria. Sin embargo, en la mayoría de los países persisten ciertos problemas. Cabe mencionar entre ellos iniciativas emprendidas en forma aislada, y que no han logrado extender sus efectos al resto de la industria; medidas de política tecnológica que han carecido de los complementos necesarios, o que han sido neutralizadas por otras; insuficiencia e inestabilidad de los recursos recibidos por las instituciones encargadas del fomento de la innovación; escasa comunicación entre el sistema de investigación y las actividades productivas, y un papel todavía poco importante de la industria en las actividades de investigación. Por último, y a pesar de ciertos cambios recientes, en muchos países la política tecnológica sigue desvinculada de la política industrial y se mantiene aún muy ligada al tradicional concepto de ciencia, se encuentra, por ende, más cercana al ámbito educacional formal que al sector productivo.

c) *Vinculación entre agentes de los sistemas de innovación*

Entre los mecanismos de vinculación del sistema de investigación y las empresas se encuentran las oficinas universitarias de transferencia tecnológica, los centros o consorcios de investigación manejados por cooperativas o por acuerdos entre universidades y grupos de empresas, las asociaciones

entre organismos financieros y universidades para financiar proyectos de innovación, las llamadas "incubadoras" de empresas con base tecnológica y los parques tecnológicos. (Véase nuevamente el recuadro IV.3.) Existe consenso respecto de la conveniencia de reorientar los objetivos y la estructuras de los institutos tecnológicos gubernamentales creados en décadas anteriores, a fin de acercarlos a las necesidades del sector productivo. Esto puede conseguirse, por ejemplo, a través de crear esquemas de administración conjunta en que participe el sector privado, o de exigir un nivel de autofinanciamiento razonable, o de otorgar financiamiento a proyectos innovadores que cuenten también con la participación de grupos de empresas.

Para lograr una buena vinculación entre el sistema de investigación y las empresas, conviene también hacer algunos cambios de organización, tanto en las empresas mismas como en las instituciones de investigación existentes y en el marco normativo que regula sus actividades. (Véase el recuadro V.6.) Entre estos cambios se cuentan modificaciones administrativas y legales en

Recuadro V.6

CENTRO PARA LA INNOVACION TECNOLOGICA (CIT) (MEXICO)

El Centro para la Innovación Tecnológica (CIT) fue creado al interior de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1983 con la misión de configurar una política de vinculación del sector productivo con la UNAM, que es la mayor universidad del país y que concentra a más de 30% de la capacidad de investigación nacional. Actualmente el CIT cuenta con un edificio donado por Ingenieros Civiles Asociados, S.A. (ICA), empresa constructora mexicana, el que alberga a 35 técnicos e investigadores. Aproximadamente 50% del trabajo del CIT está dedicado a las vinculaciones de la UNAM con la industria, y el resto a labores de docencia, investigación y consultoría sobre política y gestión tecnológica.

Las actividades específicas que se desarrollan en el CIT con respecto a las vinculaciones con la industria consisten en redactar y negociar contratos, ubicar a investigadores o empresas para vincularlos con la universidad, apoyar a los investigadores para orientar el proyecto hacia las necesidades de los clientes, recopilar información técnica y de mercado, y desarrollar estrategias relativas a la obtención de patentes nacionales e internacionales. Sin embargo, una vez contratados los proyectos, la fase de seguimiento consume 50% del tiempo disponible.

Se han firmado más de 170 contratos. Doce procesos o productos ya están en el mercado o en las etapas finales de ejecución; 15 han consistido en estudios técnicos realizados a entera satisfacción de los clientes; 11 han sido claramente fracasos, originados por problemas financieros, de mercado, técnicos o gerenciales, y el resto lo integran proyectos en pleno desarrollo.

El CIT participó de manera importante en la creación de un centro de investigación, gestión y servicios, el CETEI, especializado en electrónica e informática, que está situado de manera física, legal y financiera en la frontera entre la universidad y la industria. Apenas transcurridos 18 meses, el CETEI adquirió autosuficiencia financiera, y hasta ahora ha creado una empresa derivada, y tiene dos más en etapa de estudio. Sin embargo, la tendencia reciente, motivada por la presión del autofinanciamiento y la crisis de la industria electrónica mexicana, han llevado al CETEI a convertirse en firma consultora, lo cual en cierto modo desvirtúa su misión original consistente en vincular a la universidad con la industria.

Prácticamente desde su origen, el CIT contó con un importante apoyo internacional. Recibió el asesoramiento de expertos internacionales por períodos breves y prolongados, lo cual le permitió reforzar en forma importante su programa de capacitación y, en general, todo su marco conceptual. Adicionalmente, recibió apoyo para contratar personal nacional e infraestructura de computación, por un total de casi 25% del presupuesto. Otro 25% se obtuvo de contratos de capacitación y consultoría, y el resto provino del presupuesto universitario.

Durante dos años, el CIT fue la sede de la Asociación Latinoamericana de Gestión Tecnológica (ALTEC), organización que agrupa a más de 150 miembros interesados en esta materia. Actualmente, la sede de ALTEC se encuentra en el Programa de Administración en Ciencia y Tecnología (PACTO) de la Universidad de São Paulo, que constituye el centro más antiguo y de mayor tradición en materia de docencia, investigación y consultoría sobre gestión tecnológica en América Latina, y con quien el CIT mantiene lazos estrechos y frecuentes de colaboración.

las universidades e institutos tecnológicos, las que tendrían varios propósitos. El primero sería la mejor administración de los recursos financieros en los proyectos de investigación emprendidos bajo esquemas de administración conjunta; esta incluye aspectos tales como la formulación de contratos, la propiedad intelectual e industrial de los resultados y las posteriores licencias y patentes de éstos. Un segundo propósito sería estimular y reglamentar la participación de investigadores en estas tareas, facilitando una mayor flexibilidad de trabajo y mayor movilidad de los profesionales entre las universidades, los centros de investigación y las empresas. Por último, los cambios facilitarían el aprendizaje de la gestión tecnológica por parte de científicos, ingenieros y administradores, y asimismo la capacitación de investigadores que demuestren aptitudes empresariales.

A su vez, la participación de empresas en estas iniciativas de colaboración podría conducir a la formación de núcleos de investigadores dentro de ellas mismas; al comienzo, estarían encargados de la supervisión de los proyectos de investigación, y más tarde podrían convertirse en unidades de investigación y desarrollo más consolidadas. (Véase el recuadro V.7.)

Recuadro V.7

AGROCERES

En 1945 se fundó la empresa Agrocerec, como iniciativa de dos genetistas que en 1937 pusieron en marcha uno de los primeros programas de investigación en maíz híbrido en la Universidad Federal de Viçosa, y estuvo precedida por experiencias anteriores realizadas en la Universidad de Campinas (1932). En 1948, producidos los primeros híbridos comerciales, se estableció un convenio con la empresa IBEC, del grupo Rockefeller, y tres años más tarde Agrocerec se convirtió en sociedad anónima, con dicha empresa como socio mayoritario. La fusión con IBEC permitió incorporar los equipos modernos empleados internacionalmente en la producción de semillas, aumentar los recursos financieros y tener acceso a la banca nacional y extranjera, elemento indispensable para la ampliación de sus actividades.

La capacitación de su personal en investigación tecnológica tanto en el Brasil como en el exterior resultó decisiva. Contar con una masa crítica y estable de investigadores ha sido esencial para orientar los esfuerzos de investigación hacia las necesidades de un espectro de regiones y de tipos de productores mas amplio que el de las empresas extranjeras que se incorporaron en los años sesenta. La capacidad tecnológica generada ha permitido a Agrocerec negociar en términos más simétricos con las transnacionales.

La primera fase de su desarrollo, que culminó a mediados de la década de 1960, se caracterizó por la creación y ampliación del mercado de semillas a partir de los híbridos generados en su laboratorio; por el fortalecimiento de su departamento de investigación y desarrollo, y por la ampliación de sus operaciones, hasta alcanzar niveles similares al de las grandes productoras internacionales de semillas. Este proceso de expansión se vio facilitado por el hecho de que hasta fines de los años sesenta la empresa Agrocerec era la que fijaba los precios en el mercado del maíz híbrido, pues casi no tenía competencia. Más aún, las primeras tentativas de ingreso al mercado que hicieron algunas de las grandes empresas transnacionales, pese a que utilizaban linajes del propio Instituto Agronómico de Campinas, no tuvieron el éxito necesario. Dichas empresas sólo lograron su objetivo en la segunda mitad de la década de 1960 cuando las compañías CARGILL y DEKALB lanzaron los primeros híbridos adaptados a las condiciones del extremo sur del Brasil. Pertenecen a esta etapa dos de las principales innovaciones genéticas introducidas por la empresa: el descubrimiento, a principios de los cincuenta, de la androesterilidad en una variedad local de maíz (charrúa) cuyo aprovechamiento permitía la reducción de costos en la producción de híbridos, y el descubrimiento de mutantes de una variedad de maíz de alto contenido de proteína en especies de origen nacional.

En una segunda etapa, Agrocerec, gracias a su extensa red de comercialización conformada en la primera etapa, y a la calidad de su equipo de técnicos, pudo afrontar con éxito la creciente competencia de empresas transnacionales, manteniendo para sí entre un 40% y un 50% del mercado. Junto con continuar con la introducción de la androesterilidad del charrúa en los linajes de la compañía --que tenía la ventaja de ser resistente a un hongo que diezmó la producción de semillas de Brasil y de Estados Unidos en 1969-1970-- se procedió a desarrollar e introducir híbridos adaptados a la mecanización y se fortaleció la línea de investigación en híbridos precoces, que por sus características permiten precaverse de los riesgos climáticos.

En este período Agroceres introdujo un sistema de cosecha mecánica de semillas, que se adaptaba al gran tamaño de las unidades agrícolas dedicadas a su multiplicación y que constituía una innovación de la cosecha manual, practicada tanto en Brasil como en Norteamérica. Esta innovación desencadenó, a su vez, modificaciones en el proceso de beneficio de la propia semilla, que fue distanciándose del patrón norteamericano y permitió ampliar significativamente la escala de producción. Estos cambios, gestados mediante un método de tanteos, han pasado a ser estudiados sistemáticamente por el Departamento de Tecnología de Semillas de Piracicaba.

A partir de la experiencia con el maíz híbrido, Agroceres pudo incursionar en la incorporación de innovaciones relacionadas conceptualmente con su técnica o vinculadas a los programas tecnológicos de los que su cultivo forma parte. En ese marco se creó la empresa Hortíceres para producir semillas de hortalizas; se inició el desarrollo de semillas de sorgo y pastos mejorados para la región del Cerrado (en asociación con la Empresa Brasileira de Pesquisa Agro-pecuaria (EMBRAPA)); se inició la producción de plaguicidas, líneas de alto rendimiento en cerdos (1977) y aves, a través de empresas mixtas. En este último caso, fue necesario un largo recorrido por distintas transnacionales hasta lograr que la firma Ross Breeders transfiriera su núcleo genético a Agroceres en 1988, ocho años después de que la compañía pasó a pertenecer a empresarios nacionales.

Una vez en manos de propietarios nacionales, Agroceres inició nuevos proyectos: ha incursionado en biotecnología vegetal, a partir de la adquisición de Biomatrix, se asoció con las Universidades Federal do Rio de Janeiro y Estadual de Campinas a partir de su línea de pesticidas, y se asoció con NORAGRO, para iniciar actividades en el rubro de especialidades de la industria química fina.

El fomento de la interacción entre usuarios y productores responde a la necesidad de desarrollar la subcontratación local en los suministros para las grandes empresas usuarias, y de contar con mayor capacidad de innovación en las firmas proveedoras, principalmente en la producción de bienes y servicios con más contenido tecnológico. Entre estos últimos se cuentan ciertos bienes de capital, repuestos e insumos especializados y servicios de ingeniería y de investigación. El contacto estrecho y regular entre profesionales de ambas partes tiene varias ventajas. Permite colaborar en la solución de ciertos problemas técnicos; facilita el desarrollo o adaptación de productos y procesos en conjunto; contribuye a uniformar las normas técnicas relativas a las especificaciones de compra, los procedimientos de entrega y los criterios de mantenimiento; permite el intercambio de información técnica, y da un conocimiento anticipado y detallado de la demanda futura de los compradores y de la capacidad productiva de los proveedores. Tales contactos contribuyen también a crear una red de relaciones personales, donde la confianza y el conocimiento recíproco desempeñan un papel determinante.

Los mecanismos de interacción puede inspirarse en algunos ya existentes en la región y cuyos resultados han sido buenos. Entre ellos, se pueden mencionar los denominados "Núcleos de Articulación Industrial" (NAI), creados en Brasil, Venezuela y Colombia sobre la base de los departamentos encargados de los proveedores en las grandes empresas públicas. Estos núcleos tienen por función entregar información pormenorizada sobre las adquisiciones de estas empresas, buscar y seleccionar proveedores potenciales, negociar con ellos, prestar asesoría técnica, hacer el seguimiento posterior e, incluso, apoyar el desarrollo conjunto de nuevos productos y servicios.

Estas funciones también pueden cumplirse mediante una modalidad institucional diferente: una entidad privada, que tenga como miembros a un conjunto de empresas, tanto usuarias como productoras de bienes y servicios, y que se financie mediante el aporte de sus miembros. Esta modalidad presenta varias ventajas: la nueva entidad se sitúa en una posición neutra, equidistante de compradores y vendedores; permite aprovechar el aprendizaje recíproco que genera el contacto entre distintos sectores productivos y empresas, y tiene ingresos que dependen del número de firmas asociadas y, por ende, de la eficacia de su desempeño. (Véase el recuadro V.8.)

Recuadro V.8

**INNOVACION INSTITUCIONAL: LA CORPORACION DE DESARROLLO
TECNOLOGICO DE BIENES DE CAPITAL DE CHILE**

Como mecanismo de articulación y concertación industrial, la Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital (CBC) ha venido realizando, desde su formación en 1966, una intensa y fructífera labor en el campo de la promoción de la industria nacional, el desarrollo tecnológico, el intercambio de información y conocimientos técnicos entre diversas empresas y organismos, tanto públicos como privados, vinculados con la producción y utilización de bienes de capital, servicios de ingeniería y otros bienes y servicios industriales.

La CBC es un ente privado, sin fines de lucro, que agrupa a casi 120 empresas asociadas y es financiada mediante los aportes regulares de éstas. Entre sus miembros figuran las mayores empresas usuarias, principalmente en los sectores de la minería, forestal y electricidad (como la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), y una empresa minera filial de Exxon, entre otras) y las principales empresas de ingeniería y servicios industriales (control de calidad, seguros, etc.), de obras civiles y de montaje, así como productoras de bienes de capital y materiales.

Los principales servicios que presta la CBC a sus asociados son: la divulgación periódica de información sistematizada sobre los proyectos de inversión por realizarse en el país en los próximos años; el análisis y desagregación de los conjuntos de programas tecnológicos vinculados a estos proyectos; información permanente sobre la capacidad de los proveedores de bienes y servicios disponibles; promoción y contactos entre empresas y profesionales del sector; realización de estudios especiales y gestiones de alto nivel. A modo de ilustración, la CBC se encuentra actualmente haciendo el seguimiento y la desagregación de más de 125 grandes proyectos (1989-1995), que suman una inversión superior a los 9 500 millones de dólares. Igualmente, durante 1988 se realizaron programas de visitas en las que participaron más de 100 ingenieros de grandes empresas; se iniciaron programas de desarrollo de proveedores con seis nuevas empresas y se gestaron ocho proyectos de fabricación integral o parcial de equipos y otros bienes de inversión, que representaron una sustitución directa por más de 20 millones de dólares en 1987-1989.

Algunos factores que explican los significativos logros de esta pequeña entidad, son su desempeño ágil, orientado a dar respuestas rápidas y efectivas a sus asociados, el cual se apoya, a su vez, en una dilatada experiencia en el rubro, una alta competencia profesional de sus miembros y una organización reducida y desburocratizada --cuyos integrantes suman menos de diez personas. Asimismo, una particular forma de acción, centrada en la gestión personalizada y persistente, ha apuntado a ir produciendo, simultáneamente, cambios en las políticas internas y en la actitud de los compradores en las empresas usuarias, así como un aumento del grado de compromiso, responsabilidad y sentido de superación de las empresas proveedoras.

d) *Financiamiento de la investigación y del desarrollo tecnológico*

En el área del fomento a proyectos de innovación tecnológica en empresas, la experiencia parece indicar que tienen mayor efecto los estímulos financieros directos, administrados a través de una entidad especializada, que aquellos de tipo fiscal como deducciones tributarias, depreciación acelerada u otros. Uno de los primeros criterios para fijar el componente de subsidio es el tamaño de la empresa, pues puede ser proporcionalmente mayor para las empresas medianas y pequeñas. Otro es el grado de innovación que se ha logrado y sus repercusiones fuera de la empresa; en este caso, el monto de subsidio puede determinarse mediante una evaluación *a posteriori*. Un tercero consiste en privilegiar los proyectos en colaboración, en los que participe más de una empresa o centro de investigación.

Para inducir un mayor grado de innovación en la actividad productiva, parece indispensable contar con una institución ya existente en varios países de la región, y cuyos efectos han sido muy favorables. Se trata de un organismo especializado en el financiamiento de proyectos tecnológicos, que asignaría los recursos con un criterio intermedio entre el comercial y el de fomento. Convendría

que dispusiera de un conjunto amplio y flexible de instrumentos de financiamiento, tales como capital de riesgo, préstamos en condiciones favorables y subsidios, según las diversas necesidades de los proyectos —aportes de capital para empresas nuevas, capital de trabajo, créditos para equipamiento industrial y de laboratorios, o bien para inversiones intangibles conexas, tales como servicios de consultoría, reorganización de la planta y readiestramiento y capacitación del personal.

Más allá de las modalidades concretas que pueda adoptar dicha entidad, y aun cuando debe reconocerse la existencia de restricciones presupuestarias, su funcionamiento adecuado exige que sea administrada por un equipo profesional altamente calificado, con adecuada comprensión de los aspectos tecnológicos, sólida preparación en evaluación de proyectos de innovación, y una motivación que permita un funcionamiento ágil y poco burocrático. También conviene que ella otorgue un tratamiento diferenciado a las empresas grandes y a las medianas o pequeñas, o a las empresas nuevas, en particular en lo referente a las garantías; que establezca normas claras y no discrecionales en los procedimientos de asignación, y que sus actividades tengan una amplia difusión y promoción en los medios productivos y, en especial, entre las pequeñas y medianas empresas.

Tomando debidamente en cuenta el criterio de selectividad, convendría aumentar en forma considerable los recursos destinados al desarrollo tecnológico en cada país. Su magnitud ha sido tradicionalmente muy inferior, en proporción, a la que se destina para estos fines en los países más avanzados, e incluso ha disminuido fuertemente durante la actual crisis. Para canalizarlos, el uso de subsidios parece inevitable. Cabe considerar en este sentido varios aspectos. Por una parte, los países desarrollados, aún aquellos con una base industrial consolidada y una tradición empresarial innovadora, subsidian entre 30 y 50% del gasto privado en investigación. Por otra, la actividad de innovación genera importantes externalidades, que dan lugar a beneficios sociales a veces muy superiores a los retornos privados. Por último, a nivel regional, la participación del sector privado en el esfuerzo de innovación es reducida: las empresas privadas son mucho más pequeñas, y cuentan con menos recursos y preparación en el ámbito de la innovación, que sus similares de países más avanzados.

En cuanto a los criterios para otorgar incentivos, sería conveniente utilizar, siempre que sea posible, un criterio de costo/beneficio compartido con las empresas: es decir, considerar que éstas solventarán una fracción de los gastos de las actividades respaldadas y retornarán parte de las utilidades generadas por los proyectos innovadores. En general, cabría favorecer mecanismos sencillos, con una normativa clara y no discrecional, y , para poder combinar flexibilidad con una continuidad mínima de los programas de apoyo, contar con sistemas de seguimiento y evaluación periódica de los instrumentos.

e) *Ciencia y tecnología en el sector agrícola*

En el ámbito agrícola, las instancias de investigación en la región, antes adscritas a los Ministerios de Agricultura, se desplazaron, en las décadas pasadas, hacia institutos nacionales autónomos y descentralizados, que adoptaron un modelo semejante al del sistema de estaciones experimentales de los Estados Unidos. En su mayoría, realizaron sobre todo actividades de investigación aplicada. Las excepciones son el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, de Argentina, la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, el Centro de Investigaciones Biológicas de Cuba y, en menor medida, el Instituto Colombiano Agropecuario, que hicieron avances importantes en genética básica y aplicada. (Véase el recuadro V.9.)

La labor de estos institutos, junto con la de ciertas facultades de agronomía y otras afines, fue determinante en el proceso de modernización de la agricultura: hicieron una contribución a la oferta de semillas adaptadas a las condiciones de distintas regiones de cada país, difundieron prácticas de

Recuadro V.9

EL INTA Y UNA NUEVA METODOLOGIA EN LA PRODUCCION DE HIBRIDOS EN ARGENTINA

El método clásico para obtener nuevas variedades comerciales de maíz híbrido tiene un costo alto y creciente. Para llegar a la variedad deseada se necesitan ocho o más generaciones sucesivas de cruzamientos, cada uno de ellos sometido a la duración del ciclo biológico de reproducción. El carácter aleatorio del proceso exige miles de cruzamientos para aproximarse a los atributos buscados, con pérdida de productividad en las generaciones obtenidas de los sucesivos cruzamientos, todo lo cual eleva el costo estimado de producir una nueva variedad a cerca del millón de dólares.

La innovación genética desarrollada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) ha revolucionado la selección y producción de semilla híbrida de maíz, pues abrevia a la mitad el proceso de generación del híbrido simple y suele triplicar los rendimientos por hectárea. El costo por kilo, aun sin considerar el menor plazo, puede reducirse a la mitad o menos.

La nueva técnica, denominada "de letales balanceados", fue el resultado de un largo proceso de formación de expertos de alta calificación que, desde mediados de los cuarenta, llevaron adelante las investigaciones básicas necesarias para desarrollarla (mutagénesis y genética aplicada al mejoramiento de variedades vegetales). Las técnicas inductoras de mutaciones genéticas en la cebada permitieron, después de 20 años de investigación, obtener híbridos permanentes de este cultivo, cuyos mecanismos de reproducción, a diferencia del maíz, no favorecen la hibridación natural. A mediados de los años setenta el INTA comenzó a aplicar la nueva metodología al maíz, y al cabo de más de diez años de investigación, contó finalmente con líneas de alto rendimiento, cuya utilidad para los usuarios y posibilidades de producción a escala comercial podían ser evaluadas.

El INTA ha decidido asegurar para sí las "rentas de innovación" derivadas del nuevo método, con el fin de financiar actividades de investigación científica y tecnológica en este campo. También ha decidido establecer un convenio de "vinculación tecnológica" con la Federación Agraria Argentina (FAA), para crear y difundir híbridos simples de maíz usando la metodología de letales balanceados; por este convenio el INTA entrega a la FAA la exclusividad de la multiplicación, producción y comercialización de las semillas, a cambio de que la FAA financie la investigación y difusión tecnológicas emparentadas con el nuevo método y pague un derecho sobre las futuras ventas de semilla híbrida, reservándose el INTA la facultad de veto sobre la política de comercialización que ponga en práctica la FAA.

La nueva metodología podría hacerse extensiva a otros cultivos, como el girasol y el tomate, y ha dado ya interesantes resultados en los híbridos de cebada.

manejo más eficientes, y formaron un conjunto de profesionales de alto nivel de calificación, ya sea en forma directa o mediante becas en universidades extranjeras. Sin embargo, estas instituciones empezaron a enfrentar diversas dificultades, derivadas de las limitaciones propias del modelo adoptado y de los cambios en el contexto de su funcionamiento. En efecto, dicho modelo, aunque era funcional para las estructuras agrarias homogéneas existentes en el país de origen, daba lugar a resultados aprovechables fundamentalmente por el segmento empresarial de las agriculturas en la región.

En cuanto a los cambios en el contexto de su funcionamiento, es dable señalar que surgieron otras fuentes de oferta tecnológica, particularmente las empresas productoras de insumos modernos y las organizaciones de productores especializados. Hubo además variaciones en los componentes más dinámicos de la demanda (insumos para agroindustria y productos de agroexportación), y los propios demandantes se convirtieron en vehículos de transferencia tecnológica. Por último, se redujeron los recursos públicos destinados a la investigación agropecuaria, que por lo demás siempre habían sido escasos (1.2% del producto agropecuario en comparación con 1.9% en Asia, 2.2% en Europa y 2.8% en Estados Unidos). Estos factores, entre otros, condujeron a una pérdida de motivación de los investigadores y a altos índices de rotación de personal, con la consiguiente pérdida de continuidad y de experiencia acumulada.

En estas circunstancias, convendría que la estrategia futura se orientara hacia la conformación de sistemas nacionales y regionales de investigación y difusión tecnológica. Estos deben constituirse fortaleciendo las posibilidades manifiestas y potenciales de complementación entre las iniciativas de las empresas privadas, de las organizaciones de productores, de los institutos tecnológicos y de las universidades, además de las de centros tecnológicos privados adscritos, en lo posible, a organizaciones de productores, y cuya creación podría estimularse. Correspondería a las entidades públicas y a las universidades cubrir aquellos aspectos que por su propia naturaleza no serían abordados por agentes privados. Entre estas se cuentan, por ejemplo, las investigaciones básicas de lenta maduración o la investigación y extensión tecnológica orientadas hacia la pequeña producción, sobre todo en áreas en que, por su baja potencialidad, ésta no puede ser integrada, a corto plazo, a cadenas agroindustriales. Lo anterior no obsta para que empresas privadas de cierta envergadura puedan ser estimuladas a emprender investigaciones básicas en áreas en que existan posibilidades de obtener "rentas de innovación" significativas. (Véase nuevamente el recuadro V.7.)

f) *Servicios de apoyo*

Existe un campo que ha demostrado ser decisivo para constituir sistemas nacionales de innovación en países industrializados, y que conviene dinamizar en la región: se trata de los servicios de consultoría y asistencia técnica, principalmente orientados a empresas pequeñas y medianas. Resultan fundamentales para realizar una buena supervisión en las empresas que han recibido financiamiento para proyectos de innovación, y para fortalecer la capacidad de comercialización. Se pueden apoyar estableciendo incentivos financieros para que sean contratados por empresas pequeñas y medianas. La prestación de estos servicios puede coordinarse o canalizarse a través de asociaciones profesionales (por ejemplo, colegios de ingenieros), unidades especiales ligadas a universidades o institutos tecnológicos, u otras entidades independientes.

Igualmente necesario es promover la capacitación acelerada en aspectos tales como gestión tecnológica, control de calidad, comercialización y aplicación de nuevas tecnologías de producción basadas en la microelectrónica¹. Otro tema al que es necesario prestar mayor atención es el de las acciones de sensibilización previas al establecimiento de estímulos más directos. Dichas acciones tienen por propósito preparar el terreno, de manera que las empresas o actores estén "maduros", esto es, bien informados y dispuestos favorablemente en el momento que se establezcan ciertos incentivos.²

La institucionalidad para fomentar la innovación tecnológica puede adoptar una amplia gama de configuraciones. En ese sentido, un aspecto fundamental tiene que ver con otorgar un mayor peso político a los centros de decisión encargados de la política tecnológica, situándolos cerca de los niveles donde se formula la política industrial. Esto es básico para lograr que tengan una incidencia efectiva, en particular sobre la asignación de recursos, evitando así la creación meramente "ritual" de instituciones o de medidas que no reciben más tarde el apoyo necesario.³

3. *La formación de recursos humanos*

a) *Aspectos generales*

La capacitación de trabajadores es una actividad que apunta simultáneamente a las dos grandes metas de la transformación productiva: el crecimiento y la equidad. Junto con aumentar la competitividad, amplía las oportunidades de desarrollo individual y colectivo.

El primer efecto directo de la capacitación es el incremento de productividad del propio trabajador en su puesto de trabajo. Además, mejora la eficiencia de los procesos productivos y la posibilidad de innovación, tanto de procesos como de productos. La capacitación también facilita la creación de nuevas empresas por parte de trabajadores calificados que, a diferencia de los demás, adquieren mayor predisposición a aprender otras técnicas y por lo tanto muestran menor aversión al cambio de actividad, aspecto clave en coyunturas de acelerado avance tecnológico e intensificación de la competencia internacional.

Por otra parte, la transformación productiva presupone la existencia de recursos humanos capaces de adaptarse a las cambiantes necesidades del sector productivo. En tal sentido, la educación y el readiestramiento continuo de la fuerza laboral constituyen una condición necesaria para que la economía avance por una senda de sostenido crecimiento y equidad. A su vez, un desarrollo económico dinámico estimula a los trabajadores a capacitarse e induce también una mayor movilidad laboral, lo que contribuye a la difusión de las calificaciones, incrementando la productividad general de la economía.

La aceleración del cambio técnico, la heterogeneidad dentro y entre los países de la región, los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos, implican que no puede esperarse que un agente único tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos. Además, la aguda escasez de recursos obliga a aprovechar al máximo los diversos aportes que distintas instituciones pueden realizar a la formación de recursos humanos.

Por ello, la articulación entre los distintos agentes —públicos y privados, centrales y locales— es indispensable para resolver los problemas que enfrentan las sociedades en el ámbito de la educación y capacitación. En esta tarea les cabe participar a los ministerios de educación y de trabajo, a los municipios, a las organizaciones no gubernamentales, a los medios de comunicación, a los servicios de capacitación, a las empresas productivas públicas y privadas, y a diversas organizaciones de ayuda a la comunidad.

En la actualidad se asiste, asimismo, a la multiplicación de especialidades y a una proliferación de mutaciones dentro de las especialidades. El desdibujamiento de las fronteras entre sectores, el encadenamiento cada vez más estrecho entre actividades distintas, y la integración sistémica de diferentes sectores, obligan a contar con niveles crecientes de flexibilidad, adaptabilidad y visión de conjunto. Se plantea así como exigencia, en materia de recursos humanos, la combinación de conocimientos o habilidades específicas con versatilidad general.

Las necesidades de pluralismo institucional y de flexibilidad implican que elevar el nivel de la calificación de la fuerza de trabajo y mejorar la capacidad de innovación y comunicación no sólo es tarea de las instituciones de capacitación o de formación profesional. Depende, en importante medida, de la efectividad del sistema educativo regular, pues es allí donde las personas desarrollan destrezas básicas (razonamiento lógico, manejo del lenguaje, motivación para el aprendizaje y flexibilidad para adaptarse a nuevas tareas) y habilidades (cálculo, ordenamiento de prioridades y claridad expositiva). Lo anterior justifica la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional.

b) Educación preescolar, básica y media

Entre las orientaciones generales de las estrategias de desarrollo educativo, deberían considerarse como prioritarias las siguientes:

i) *La difusión de sistemas formales y no formales de atención preescolar.* La estimulación temprana y el aprestamiento escolar en las edades inferiores a los seis años tienen un poderoso efecto en el desarrollo de las capacidades humanas. Existe una potencialidad de acción comunitaria, que ya se aplica a la creación de guarderías y servicios preescolares, que podría ser aprovechada mediante el apoyo estatal de educadores profesionales, con capacitación técnica de las personas que atienden los servicios comunitarios y con entrega de materiales didácticos.

ii) *La incorporación a la alfabetización de los jóvenes y de la población adulta joven.* Resulta impensable un proceso de desarrollo con una población que no haya accedido a los códigos de la lecto-escritura, por todo lo que ellos significan en cuanto a comunicación social, y por lo que implican en cuanto a acceso a un modelo de pensamiento. Quizás sería viable alcanzar un crecimiento económico acelerado con los recursos humanos ya instruidos, dejando como población marginal a los analfabetos; pero por cierto no constituye un modelo deseable en relación a dimensiones claves del desarrollo, como son la equidad, la participación democrática, la internalización de normas de convivencia y el aprovechamiento potencial de los recursos humanos disponibles.

iii) *La incorporación de toda la población en edad escolar a un ciclo básico.* Este tiene por función facilitar futuros procesos de capacitación a lo largo de la vida.

iv) *La introducción de criterios de exigencia y selección académicas en los niveles de enseñanza posteriores a la básica.* Mientras la enseñanza básica debe estar regida por criterios de universalismo, de igualdad de oportunidades y de cultura nacional, conviene que los niveles posteriores respondan a criterios de selección académica.

v) *Una concepción de educación media de múltiples diferenciaciones y especializaciones.* Con este fin, pueden concebirse ciertos programas de enseñanza y aprendizaje, en que por una parte las instituciones educativas impartan conocimientos generales, y por otra las empresas, por la vía de un estatuto de aprendices, formen a los jóvenes educandos. También pueden acordarse —entre empresas públicas y privadas, cámaras de empresarios, sindicatos y otras agrupaciones— programas especiales donde los educandos reciban capacitación específica durante periodos cortos, de seis meses o un año.

En general, en el caso de los ciclos básico y secundario, cabría poner el acento en la transmisión de valores y conductas acordes con la aceleración del ritmo de cambios y el alto componente técnico de los mismos: disposición al aprendizaje tecnológico, a la educación permanente, a la inteligencia creativa, y a la flexibilidad y adaptabilidad; mayor rigor en el uso del lenguaje, en el manejo de técnicas de investigación y en el dominio de las ciencias exactas; y una mayor fluidez en la conexión entre experimentación científica y aprovechamiento técnico del conocimiento científico. (Véase el recuadro V.10.)

c) La educación superior

En este nivel, la educación debería tener como marco de referencia los problemas propios de sociedades que, como las de América Latina y el Caribe, exhiben grados de modernización heterogéneos e insuficientes. Asimismo, deben formar parte de ese marco de

Recuadro V.10

NUEVAS TECNOLOGIAS DE EDUCACION

En 1987, se estableció en Costa Rica un programa de informática educativa que se considera como uno de los más avanzados y completos de este tipo en el mundo. Tiene como objetivos desarrollar la creatividad y la capacidad de pensamiento lógico, contribuir al desarrollo tecnológico, complementar la enseñanza en las disciplinas básicas y estimular la renovación de la vida educativa del país.

El programa, creado por iniciativa estatal, ha sido desarrollado, administrado y financiado por la Fundación Omar Dengo, entidad privada sin fines de lucro establecida con el fin de contribuir a los esfuerzos del Ministerio de Educación Pública para mejorar la enseñanza. Ha sido iniciado para toda la educación pública primaria, con un carácter integral y regionalizado. Posteriormente se ampliará tanto a la educación secundaria como a programas comunitarios.

Se trata de una iniciativa que potencia el desarrollo de niños y maestros. La Fundación establece laboratorios completos que incluyen equipo (computadores personales), programas de computación y personal capacitado. Se ha elegido y adaptado el sistema de programación y lenguaje de educación LOGO, tendiente a integrar el proceso de juego, de creatividad y de conocimiento. Se ha puesto gran énfasis en la formación de los educadores, como uno de los factores cruciales del programa. Esta última actividad se lleva a cabo a través de una amplia red de instructores y supervisores. Las concepciones de educación, desarrolladas por el Profesor Seymour Papert y adaptadas al medio costarricense por profesionales nacionales, se encuentran en el marco de la epistemología genética de Jean Piaget y de otros pensadores.

La inversión en equipos de computación representa un 69.5% de los gastos de la Fundación, y los costos de operación el resto. El financiamiento proviene de donaciones de origen nacional y externo, así como de aportes del Ministerio de Educación (salarios de los instructores y maestros de laboratorios) y de las comunidades. Las computadoras son propiedad de la Fundación, que les brinda el mantenimiento correspondiente. Se prestan a las escuelas públicas de acuerdo con la selección establecida por el Ministerio de Educación, realizada con base en criterios regionales y de densidad de población en las 17 regiones educativas del país.

Se está llevando a cabo una evaluación, a cargo de investigadores de la Universidad de Costa Rica, sobre los resultados de los primeros tres años del programa. Para 1990, la Fundación habrá introducido 4 200 computadoras en 210 laboratorios ubicados en diversas escuelas del país, atendiendo el 42% de la población inscrita en el sistema de la educación primaria pública. Desde ya, se puede anticipar que el programa significa una verdadera revolución pedagógica, en apoyo de una generación de costarricenses dotados para enfrentar los retos del futuro con una nueva actitud ante la ciencia y la tecnología.

referencia las potencialidades de desarrollo del país en cuestión, así como las opciones de transformación estructural (productiva, social y cultural) que le caben a las sociedades de la región. Esto obliga a una coordinación interinstitucional permanente entre universidades, grandes empresas que encabezan la transformación productiva, organismos públicos a cargo de la planificación estratégica y de las políticas industriales, y centros de investigación con alto grado de excelencia académica.

En relación con la educación superior, convendría fijar prioridades respecto de áreas de conocimientos y de tecnologías que el sistema nacional universitario puede desarrollar en un nivel cercano a los de las universidades de mayor calidad de los países desarrollados; consolidar las ciencias básicas —el punto más débil de la formación universitaria latinoamericana— como instrumento para mejorar la calidad académica de la totalidad del sistema de educación superior; crear sistemas flexibles de formaciones intermedias y largas a partir de ciclos básicos científicos; y, por último, elaborar una política de desarrollo científico que comprenda no sólo la universidad, sino también otras organizaciones y empresas del sector público y privado.

d) *La capacitación*

En economías de gran heterogeneidad interna como las de América Latina y el Caribe, los desafíos que enfrenta una política de capacitación o formación profesional son muchos y muy variados, pues los distintos estratos existentes tienen necesidades diversas.

Un primer grupo, al cual se han volcado los esfuerzos de los institutos de formación profesional en años recientes, es el de los trabajadores actualmente ocupados. (Véase el recuadro V.11.) En este caso, las necesidades se diferencian según el tamaño de las empresas y su nivel tecnológico. Las grandes empresas parecen haber desarrollado sistemas propios de capacitación relativamente eficaces. Temas de atención primordiales en su caso son la necesaria incorporación de sistemas de capacitación permanente y la modernización de los sistemas de gestión de personal y de la producción (rotación de puestos para evitar la rutina, sistemas de promoción, y otros). En cambio, las políticas públicas de capacitación tienen un importante papel que cumplir en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Por un lado, estas se muestran menos dispuestas a utilizar los servicios que ofrecen los institutos de capacitación; por otro, es en ellas donde en el corto plazo el impacto productivo de la capacitación es mayor. Además, en este estrato deben perfeccionarse las actividades que hagan un aporte combinado de capacitación y apoyo en áreas vinculadas a la gestión de las empresas (como son la comercialización, las finanzas y la tecnología).

Las funciones de reciclaje de trabajadores al interior de las empresas también han adquirido creciente importancia y amplitud. Abarcan la adaptación de las personas a nuevas tareas, a cambios de rubros de producción, al uso de tecnologías más avanzadas, a técnicas desconocidas de gestión y a módulos nuevos de organización del trabajo. En la mayoría de los casos el reciclaje se realiza en la propia empresa. No obstante, es factible crear unidades interempresariales, en torno a empresas públicas con liderazgo tecnológico, para poner en práctica módulos de capacitación. El Estado puede, por su parte, movilizar procesos masivos de reciclaje de la mano de obra utilizando diversos mecanismos: desde obligar a las empresas a dedicar determinado porcentaje de su facturación a un fondo para la capacitación continua del personal (como en Francia), a sistemas descentralizados con participación de empresas, municipios y servicios educativos regulares (como en Suecia).⁴

Un segundo grupo que requiere atención especial es el creciente número de jóvenes que buscan empleo por primera vez. Para ellos es necesario perfeccionar los esquemas de aprendizaje y de formación en el empleo, y modernizar las actividades de formación postsecundaria, con miras a una mayor flexibilización de formas de enseñanza. En América Latina y el Caribe puede ser útil la experiencia de programas —aplicados en países industrializados— que no forman parte de los ciclos educativos tradicionales y que tienen por objeto capacitar a adultos y a jóvenes de escasa calificación para facilitarles su desempeño en ocupaciones nuevas y más modernas. Estos programas tienen funciones de iniciación, que comprende cursos de nivelación para jóvenes con mucho retraso o con serios problemas de adaptación en el sistema escolar, y educación prevocacional; de capacitación, que incluye adiestramiento para jóvenes que abandonan el sistema educativo formal en distintos niveles, y que no han recibido ninguna instrucción previa de orientación ocupacional; de especialización, que tiene por objeto profundizar en las áreas de estudio previamente cursadas por los beneficiarios, o bien adquirir otro campo de competencia; y de promoción, que se orienta a promover cambios cualitativos en los niveles de calificación, como puede ser capacitar a un trabajador calificado para que se convierta en técnico.

Un tercer grupo de interés está formado por los trabajadores desempleados o del sector informal. En este caso, las políticas de capacitación deben apuntar a que estos puedan obtener un empleo. Para ello se requiere poner en marcha programas masivos de capacitación, usando los más variados medios, con fines de incorporación (movilizar la mano de obra subempleada o desocupada hacia sectores más modernos) o de promoción (elevar la productividad en la actividad

Recuadro V.11

**INICIATIVAS RECIENTES EN LAS INSTITUCIONES DE FORMACION
PROFESIONAL EN AMERICA LATINA**

En los últimos años las instituciones de formación profesional de América Latina han desarrollado nuevas actividades que amplían sus funciones en los sistemas productivos nacionales. Esas actividades fueron incorporadas como resultado de la búsqueda de dichas instituciones para ajustarse a los cambios tecnológicos del sistema productivo, de las restricciones presupuestarias producto de la crisis y de la aparición de nuevas demandas, en especial las provenientes del sector informal. Entre estas actividades merecen especial mención el suministro de nuevos servicios a las empresas, la introducción de procesos productivos de alta tecnología y algunas iniciativas innovadoras en el apoyo a las pequeñas y microempresas.

Los nuevos servicios abordados por las instituciones de formación profesional incorporan la asesoría a las empresas en materia de gestión y asistencia técnica (técnicas para mejorar la productividad, desarrollar productos y procesos, etc). Entre ellos cabe citar como ejemplo los servicios prestados en el marco del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, del Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI) del Perú, que a la capacitación suman la asesoría, el diagnóstico y asistencia técnica; la introducción del método de aprendizaje mediante la acción por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, que consiste en agrupar a pequeños empresarios en talleres de discusión de sus problemas concretos y desarrollar un esquema de "autoayuda" con el apoyo de instructores. El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) del Brasil, por su parte ha elaborado esquemas de atención individualizada mediante los cuales, junto con preparar los recursos humanos de las industrias, les prestan asistencia tecnológica para resolver los problemas de orden estructural.

El hecho de que las instituciones de formación profesional sean receptoras privilegiadas de la cooperación internacional que les llega en forma de equipamiento moderno, las ha transformado en agentes de introducción y desarrollo de nuevas tecnologías, labor realizada por distintas vías. Destacan, por ejemplo, la creación de centros de alta tecnología que prestan servicios a las empresas (diseño de piezas, elaboración de piezas en máquinas cedidas o alquiladas, investigación aplicada en métodos de producción, etc). Experiencias de este tipo han sido desarrolladas por el SENAI (10 centros vinculados a distintos sectores productivos), el SENATI con su centro especializado en máquinas herramienta de control numérico computarizado, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, con su Centro Metalmeccánico de Barranquilla y su Centro del Mueble y la Madera de Medellín.

Otra vía está constituida por el desarrollo de proyectos conjuntos en que participan las instituciones de formación profesional e institutos tecnológicos. Como ejemplo se pueden mencionar los proyectos conjuntos del departamento regional del SENAI de Rio Grande do Sul y la Universidad Federal de dicho Estado en torno a sus centros de mecánica de precisión y de curtiembre, los proyectos desarrollados conjuntamente en Colombia por el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos especiales (COLCIENCIAS) en el ámbito de la investigación y desarrollo tecnológico y el concurso de las tecnologías aplicadas a la industria manufacturera del SENATI en colaboración con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Banco Industrial del Perú. Un tercer esquema es de reciente data y se relaciona directamente con la transferencia tecnológica: es el caso de los sectores de apoyo tecnológico a la industria del SENAI, dirigidos al desarrollo de productos, desarrollo de proyectos productivos, control de calidad e informaciones tecnológicas. En 1989, ya estaban funcionando dichos sectores en el ámbito de la mecánica de precisión, artes gráficas y metalurgia.

En las áreas de capacitación en el sector informal y de grupos marginados también se observan iniciativas novedosas. Destacan entre ellas, los talleres públicos de capacitación y producción que introdujo el INA en Costa Rica. Corresponden a centros abiertos a jóvenes y adultos en horarios de libre disponibilidad, en los cuales éstos van diseñando su propio programa de estudios. La experiencia ha resultado muy atractiva para los usuarios y se ha observado que tanto las capacidades técnicas como las empresariales han experimentado un desarrollo positivo. Iniciativas similares se han llevado adelante en el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana.

ejercida a través de la capacitación). El uso de esquemas combinados de capacitación y fomento a la formación de microempresas es otra alternativa para la reducción del desempleo: en este caso, el trabajador "crea su propio empleo".

Las posibilidades de acción respecto del sector informal pueden desglosarse de la siguiente manera. En cuanto a las unidades pequeñas, autogestionadas, que producen bienes de escaso contenido tecnológico, se trataría de reforzar los aspectos más débiles, mediante capacitación en gestión y administración, especialización, uso de excedentes y reposición de capital, y comercialización. En cuanto a los trabajadores por cuenta propia, cabría ofrecer capacitación en oficios, sistematizando y certificando la experiencia adquirida en la práctica, y complementando esta acción con asistencia crediticia cuando sea necesario. En el contexto de la atención de jóvenes, se podría proporcionar adiestramiento y educación extraescolar. Por último, en lo referente a la educación popular, esta podría ser llevada a cabo por organismos públicos y organismos no gubernamentales por medio de programas en pequeña escala, con la activa participación de beneficiarios y promotores, y podría incluir capacitación en áreas como atención primaria en salud, alfabetización, autoconstrucción de viviendas, desarrollo comunitario, uso de tecnologías intermedias y capacitación empresarial. Si se lograra una mayor relación entre educadores populares y el sistema de educación formal, este último podrá ampliar sus efectos positivos en los sectores más necesitados.

La cantidad y la variedad de tareas que se deben enfrentar en el campo de la capacitación hacen necesario dar continuidad a la fructífera labor realizada por los institutos de formación profesional de la región, fomentar la investigación y desarrollo de metodologías y técnicas de enseñanza, y favorecer asimismo la formación de instructores. Sólo así podrá producirse una adaptación dinámica de las actividades de capacitación a las inesperadas demandas que la actual coyuntura plantea.

4. Creación de empresas

Un proceso de transformación productiva cuyo objeto sea mejorar la competitividad debe contar necesariamente con la participación de un contingente creciente de empresarios. Ellos son los agentes que, en forma directa, buscan nuevas oportunidades y las transforman en actividades productivas concretas; desarrollan nuevos bienes, e incorporan innovaciones a los procesos productivos. Una base empresarial débil, sea por la escasa cantidad de empresarios, o porque las conductas de estos se caracterizan por la aversión al riesgo (implícito en la innovación o en los nuevos negocios), constituye un obstáculo de primer orden para el avance del proceso de transformación. Sin embargo, es la situación que impera en la región, especialmente en los ámbitos de la pequeña y mediana empresa. En consecuencia, es preciso aplicar políticas que contribuyan a una superación paulatina del problema.

La ampliación de la base de empresarios de un país tiene, como efecto principal, el de fortalecer la capacidad de iniciativa de la sociedad para enfrentar en forma descentralizada los desafíos que plantean el acelerado proceso de cambio tecnológico y el dinamismo de los mercados internacionales. Crear políticas de estímulo a la formación de empresas y empresarios es una tarea compleja, por cuanto en el proceso de inversión intervienen factores no siempre incluidos en los enfoques económicos tradicionales, e incluso intangibles tales como la creatividad humana. Con todo, la concepción actual del problema indica que hay al menos cuatro áreas que requieren formas diferenciadas de acción: la identificación de grupos con potencialidades empresariales; el paso desde una idea a un proyecto elaborado por parte del potencial empresario; el financiamiento de la empresa, y el proceso de su puesta en marcha. Existe además otro aspecto de especial relevancia en América Latina: la necesidad de revalorizar socialmente la función empresarial, tradicionalmente asociada sobre todo a la riqueza y el poder. Para ello, cabría desarrollar políticas que prestigien una actividad empresarial innovadora y con capacidad de irradiación social.

La tarea de *identificación de grupos con potencialidades empresariales* implica detectar ciertos factores personales y grupales que han demostrado estar relacionados con el éxito empresarial, e identificar grupos que posean estas condiciones. Esta tarea es particularmente difícil y en general no hay criterios preestablecidos de acción. Sin embargo, hay grupos en los cuales las posibilidades de alcanzar éxito son mayores, como sucede con los egresados de carreras como ingeniería, economía y administración; los técnicos especializados en ciertos dominios de amplia demanda, y los trabajadores por cuenta propia. Además, en ocasiones es preciso estimular la formación de equipos con personas cuyas habilidades sean complementarias en relación con una determinada iniciativa (por ejemplo, un experto tecnólogo con una persona hábil en gestión de empresas y mercados).

El *paso de la idea al proyecto* no es fácil. Es muy común encontrar personas con excelentes ideas que no saben evaluar su factibilidad económica. En otras ocasiones, se intuyen las bondades de un proyecto, pero falta capacidad para presentarlo a instituciones de financiamiento. En este ámbito cabe establecer mecanismos asesores de fácil acceso (incluso existen programas de computación que, mediante interacción con el usuario, pueden formalizar un proyecto). En forma complementaria, convendría crear Bancos de Proyectos, a los que las grandes empresas podrían aportar los suyos.

Por lo general, el hecho de que un proyecto sea rentable no implica necesariamente que podrá dar lugar a una empresa. Una primera barrera que debe superarse es *la dificultad para acceder al financiamiento*. Por lo general la banca comercial no otorga préstamos a iniciativas con riesgo, como es la creación de una nueva empresa; cuando lo hace, se interesa más en las garantías que en la calidad del proyecto. Deben, por lo tanto, hacerse los ajustes legales necesarios para reducir al máximo el sesgo contrario a la nueva empresa que impera en las instituciones financieras existentes. Asimismo, es preciso crear, si es del caso, instituciones especializadas en proveer recursos financieros para el establecer y desarrollar nuevas empresas. Esto podría hacerse, por ejemplo, siguiendo y ampliando la línea de los fondos de capital de riesgo que existen en los países industrializados, y cuyo objetivo es sustentar la creación de empresas innovadoras.

Una segunda barrera consiste en *las dificultades de la puesta en marcha de la empresa*. En esta etapa se presentan diversos obstáculos, como los altos costos de habilitación y operación en períodos en que aún no se reciben ingresos, los problemas de adaptación a procedimientos comerciales, las dificultades de inserción en redes de negocios, etc. Las experiencias de mayor éxito para apoyar el nuevo empresario durante esta fase son las llamadas "incubadoras de empresas". Se trata básicamente de espacios físicos e institucionales destinados a facilitar la acción de estas. Ofrecen lugares de bajo costo, servicios compartidos de oficina, acceso a experiencia técnica y comercial, ayuda para establecer redes de contacto, y otros servicios comunes. La experiencia de países industrializados muestra que las empresas iniciadas en una "incubadora" sobreviven mucho mejor que otras cualesquiera. (Véase nuevamente el recuadro IV.4.)

Debe procurarse que la respuesta específica a cada uno de los obstáculos presentados tome muy en consideración los grupos determinados a quienes se desea estimular. Cabe mencionar esto porque los programas de estímulo a la creación de empresas tienden a focalizarse en grupos de características particulares. Merecen destacarse las políticas de fomento a la creación de empresas que hacen uso intensivo de la tecnología, en las cuales participan básicamente profesionales jóvenes (especialmente ingenieros); las que se dirigen a trabajadores desempleados (creación de autoempleo, lo que amplía la base empresarial y contribuye a paliar la desocupación), y los destinados a los jóvenes en general. Debe agregarse además que estas iniciativas de estímulo pueden focalizarse en un ámbito local, pues las posibilidades de desarrollo empresarial tienden a estar diferenciadas geográficamente. Por ello, los gobiernos locales tienen una gran labor que cumplir en este ámbito.

C. REFORZAMIENTO DE LA ARTICULACION PRODUCTIVA

1. *Lineamientos de política industrial*

Considerando el criterio estratégico de fortalecer la competitividad auténtica, y las políticas para lograrlo mediante una concertación estratégica entre los sectores público y privado, resulta evidente que las tareas de la política económica para la década de los noventa diferirán sustancialmente de aquellas del pasado. Así, de la administración de un sistema de protección se deberá pasar a la conducción de un proceso de apertura gradual y selectiva; de la sustitución relativamente indiscriminada de importaciones, complementada por esfuerzos aislados para promover las exportaciones, habrá de avanzarse hacia el desarrollo sistemático de las exportaciones industriales y la sustitución eficiente de importaciones; en términos relativos, la prioridad deberá desplazarse de la participación pública en la expansión de la capacidad productiva a la inducción de la articulación intersectorial; será preciso fortalecer las actividades de capacitación, la creación de empresas y el desarrollo de una infraestructura tecnológica, de comercialización y de financiamiento internacional, y otorgar alta prioridad a la infraestructura de telecomunicaciones e informática; la relación gubernamental preferente con las grandes empresas deberá complementarse con el fomento decidido de la pequeña y mediana empresa y, por último (aunque no es menos importante) tendrán que iniciarse acciones que, junto con controlar los efectos ambientales de la actividad industrial, apoyen una distribución racional de estas actividades en los espacios nacionales, en aras de una descentralización que busque un equilibrio dinámico entre la autoridad central y la autonomía de los diversos niveles locales de gobierno.

Este nuevo conjunto de tareas deberá ser abordado en un contexto de restricción financiera y de debilitamiento institucional del sector público. Lo dicho plantea tres desafíos: seleccionar en forma consistente las áreas de intervención gubernamental; privilegiar la reconstitución institucional en áreas estratégicas del sector público, y otorgar una elevada prioridad a la innovación institucional en la gestión del sistema productivo.

En relación al primero de estos desafíos, la experiencia positiva de algunos países de industrialización tardía, así como la de los países industrializados, sugiere tres modalidades de intervención gubernamental en las políticas sectoriales: las que aplican un criterio de *neutralidad*, las que buscan *la estimulación del mercado* y las que aplican un enfoque *selectivo estratégico*.

Las medidas basadas en el principio de *neutralidad* se traducen en apoyos a diversas ramas, empresas, regiones y tecnologías, sin pretender privilegiar ninguna de ellas. Al no modificar las rentabilidades relativas de las decisiones privadas, no se interfiere con ellas en la dinámica que genera el mercado. Los requisitos de información de estas medidas son limitados y la naturaleza de la vinculación público-privada tiene carácter simple y transparente. El campo de aplicación de estas medidas abarca aquellos sectores en que existe un gran número de productores, el patrón tecnológico es maduro y la magnitud del apoyo público es relativamente modesto en relación con los recursos comprometidos por el sector empresarial. Los instrumentos que se aplican con este criterio pueden administrarse en forma separada y no como parte de un conjunto. En las cuatro áreas de política mencionadas en relación con el criterio de la competitividad auténtica —política comercial y cambiaria, tecnológica, de capacitación y de creación de empresas— existe un componente mayoritario de medidas que se aplican con criterios de neutralidad.

Las medidas de *estimulación del mercado* intentan reforzar el funcionamiento de éste en ciertas esferas. Si tienen éxito, eximen al gobierno de la necesidad específica de intervenir directamente en la solución de la "distorsión" del mercado. Aunque la incluyen, estas medidas van más allá de la política antimonopólica, pues también buscan propiciar el surgimiento y desarrollo de

empresas especializadas que brinden servicios a otras empresas y estimular el mercado por medio de mecanismos e instituciones sin fines de lucro. El criterio de estimulación del mercado adquiere particular vigencia en relación con la educación superior: esta suele retrasarse en ofrecer ciertas especialidades más costosas, cuando su demanda es aún notoriamente inferior a la que se generaría como consecuencia de la transformación productiva. En el ámbito productivo, el criterio de estimulación tiene especial importancia en el sector de bienes de capital, donde la complejidad tecnológica de los bienes y servicios, así como los plazos de construcción, y la importancia de los servicios posteriores a la venta, tienden a desalentar la oferta local. (Véase nuevamente el recuadro V.8.)

Por último, el criterio *selectivo estratégico* es pertinente en aquellas situaciones en que las inversiones son indivisibles, y cuando se requiere coordinación intersectorial y entre productores con escasas posibilidades de comunicación entre sí.

Cuando las inversiones son indivisibles, es decir, cuando los tamaños óptimos de inversión son grandes, resulta prohibitivo el costo de obtener información a través de un proceso de selección natural y de quiebras. La indivisibilidad constituye una característica general del desarrollo de la infraestructura, y es importantísima en los países de la región, dada su extensión geográfica y la variedad y riqueza de sus recursos naturales. Además, algunos de los países necesitan establecer infraestructuras científicas, tecnológicas y de recursos humanos para absorber y difundir nuevas tecnologías, como la biotecnología y las tecnologías de información. Las decisiones de este tipo necesariamente deben ser selectivas, si bien algunos aspectos de las tecnologías de difusión de las políticas de información pueden permanecer en el ámbito de las políticas de estimulación del mercado y de neutralidad (como, por ejemplo, dejar que en el mercado se decida la periodicidad y secuencia de las aplicaciones de las tecnologías de información). La indivisibilidad constituye también una característica de muchas inversiones en actividades directamente productivas, típicas de las industrias de proceso (papel y celulosa, cemento, acero y otros metales básicos, y algunos sectores de la industria química y petroquímica).

Por su parte, el criterio de selectividad fundado en la coordinación estratégica intersectorial es especialmente pertinente en actividades interrelacionadas o complementarias en que las economías externas son considerables. Conviene que los gobiernos exploren constantemente la viabilidad de esas industrias consideradas en conjunto y, a la luz de una racionalidad espacial compatible con la planificación de largo plazo para la ocupación de los espacios nacionales, procuren hacer análisis preliminares de costos-beneficios de una amplia gama de combinaciones posibles, con el propósito de intervenir en aquéllas que podrían estimularse, de manera selectiva, en el período siguiente. Las actividades con posibles defectos de coordinación pueden o no haberse formado recientemente. Existen numerosos ejemplos importantes en América Latina y el Caribe: el desarrollo de la agricultura junto con la elaboración de alimentos y de fibras; el procesamiento de recursos naturales (véase el recuadro V.12), y la industria automotriz y de componentes.

Para avanzar en la transformación productiva en los años noventa, conviene que la política sectorial integre una combinación de estas diferentes modalidades de intervención: neutralidad, estimulación de mercados y selectividad estratégica. Por cierto, la amplitud relativa y la cobertura sectorial de cada una de ellas variará en los distintos países, dependiendo de factores tales como el grado de desarrollo industrial, la amplitud de la base empresarial, el nivel de calificación y flexibilidad de la fuerza laboral, la solidez del mercado de capitales y la capacidad institucional y financiera del Estado. Sin embargo, es probable que en muchos países las políticas selectivas se justifiquen en una gama de actividades más amplia que aquella compatible con la capacidad institucional y financiera del Estado en las actuales circunstancias. Cabe advertir, en consecuencia, que es poco aconsejable impulsar políticas selectivas que excedan el ámbito de las posibilidades reales y efectivas de control y ejecución. No obstante, tampoco conviene considerar como un dato exógeno la frágil capacidad

Recuadro V.12

**INSTRUMENTOS PARA LA ARTICULACION ENTRE LA INDUSTRIA
Y LOS SECTORES DE RECURSOS NATURALES**

Las actividades productivas ligadas a la elaboración de recursos naturales ofrecen en los países de la región oportunidades excepcionales para el desarrollo de industrias proveedoras de bienes y servicios especializados. Combinan altos niveles de demanda que, en muchos casos, superan las escalas óptimas de producción, con una experiencia productiva directa y la existencia de usuarios exigentes, que poseen un conocimiento acabado de los procesos y equipos utilizados.

Dos componentes claves en la conformación de sistemas industriales articulados en torno a sectores de recursos naturales son la industria de bienes de capital —en particular la fabricación de equipo y maquinaria especializada— y los servicios de ingeniería. La disponibilidad de servicios locales competitivos de esta índole, así como una elevada participación de éstos en los grandes proyectos de inversión de dichos sectores, son determinantes para el desarrollo de la fabricación interna de bienes de capital de mayor complejidad.

El aprendizaje tecnológico e industrial generado en dichos sistemas productivos —por intermedio de las interacciones selectivas entre usuarios y productores— puede, bajo determinadas condiciones y si se privilegia un desempeño competitivo, permitir a ciertos segmentos de la industria pasar de la etapa de sustitución eficiente de importaciones a la de exportación de bienes y servicios con alto componente tecnológico.

Este es el caso, entre otros, de la industria proveedora de la minería del cobre en Chile, que ha ido generando tanto la capacidad de fabricar nuevos equipos —equipos y repuestos de perforación, equipos de servicios y maquinaria para carguío de minerales, entre otros— y otros bienes industriales especializados, como experimentados servicios de ingeniería para proyectos del sector, plenamente competitivos y con buenas perspectivas de exportación. Ocho de estos productores participaron recientemente en la feria internacional de Bergbau en la República Federal de Alemania, la más importante en equipos para la minería.

Las experiencias anteriores no siempre fueron el resultado de medidas de apoyo específicas, sino más bien de iniciativas relativamente dispersas y espontáneas. Sin embargo, estudios recientes sobre el tema han revelado la existencia de un consenso apreciable entre los diversos agentes del sector, en el sentido de que si aquellos avances tuvieron lugar en condiciones difíciles, es perfectamente posible llegar a multiplicar en el futuro los casos exitosos y así acelerar y profundizar la articulación entre la minería del cobre y la industria, con un conjunto apropiado de estímulos como los que se ilustran en el cuadro siguiente.

Cuadro

**PROPOSICION DE INSTRUMENTOS PARA PROMOVER LA ARTICULACION ENTRE
LA INDUSTRIA Y LOS SECTORES DE RECURSOS NATURALES**

OBJETIVO	INSTRUMENTO
Asegurar una elevada participación de los servicios de ingeniería nacional en proyectos de inversión en sectores de recursos naturales, en particular en las etapas relacionadas con la ingeniería conceptual básica, dirección de proyectos y gestión de adquisiciones.	<p>* Preferencia en la adjudicación de propuestas para la prestación de servicios de ingeniería de proyectos en empresas del Estado a ofertas que, cumpliendo las especificaciones de las bases:</p> <ul style="list-style-type: none"> - contemplen la mayor cantidad de horas-ingeniero nacionales, en particular en las etapas de la <u>ingeniería conceptual básica, dirección de proyectos y gestión de adquisiciones</u>. - encomienden la dirección del proyecto a una firma de ingeniería nacional y en las que los servicios de ingeniería extranjera tengan el carácter de una <u>asesoría especializada y puntual</u>. <p>* Mantengan el criterio económico del menor precio en la selección de las propuestas (servicios de ingeniería).</p>

OBJETIVO	INSTRUMENTO
<p>Promover acuerdos o asociaciones entre productores <u>nacionales</u> de bienes de capital y fabricantes <u>extranjeros</u> en rubros o líneas especializadas.</p>	<p>* Anuncio anticipado de que se dará preferencia explícita (mayor ponderación) a las ofertas que, cumpliendo las especificaciones técnicas solicitadas y con <u>precios similares</u>, tengan un mayor contenido local de compras de bienes de capital de empresas del Estado.</p>
<p>Asegurar la fiscalización efectiva del cumplimiento de medidas de fomento de las compras locales.</p>	<p>* Asignar un pequeño grupo de estudios con respaldo político (asesor ministerial o presidencial) para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las políticas de compras nacionales (colaboración con entidades como núcleos de articulación industrial y corporaciones de bienes de capital).</p>
<p>Difundir información sobre la capacidad de fabricación de la industria local entre productores extranjeros, como también identificar oportunidades de complementación industrial.</p>	<p>* Incentivos financieros o tributarios, o de ambos tipos, a productores de bienes de capital y bienes industriales para la realización de campañas de difusión, viajes promocionales y participación en ferias internacionales.</p>
<p>Promover la cooperación y la formación de consorcios <u>entre</u> firmas fabricantes <u>locales</u> para iniciar producciones seleccionadas, que se estiman factibles y convenientes, de artículos hasta entonces importados.</p>	<p>* Capacitar e informar a agregados comerciales en el extranjero sobre la capacidad industrial local, las necesidades de las empresas nacionales (tecnología, mercados, financiamiento) y dotarlos de los elementos para identificar los mercados potenciales de exportación.</p>
<p>Promover la colaboración entre usuarios y productores de bienes de capital.</p>	<p>* Reservar <u>por única vez</u> las propuestas de las empresas del Estado para consorcios de fabricantes locales (desarrollo de proveedores).</p>
<p>Establecer en empresas usuarias sistemas de incentivos favorables a compras en el país y colaboración con la industria.</p>	<p>* Incentivos financieros para proyectos de desarrollo de bienes de capital seleccionados, que sean realizados en forma conjunta por empresas usuarias y productores locales, y hayan sido adjudicados por concurso público.</p>
<p>Disponer de financiamiento para la compra de bienes de capital nacionales, en condiciones similares a otorgadas por proveedores extranjeros.</p>	<p>* Incluir explícitamente estos aspectos en los criterios de evaluación interna y en la carrera funcionaria en empresas usuarias; envío de instructivos por la más alta autoridad del país a ejecutivos máximos, ingenieros y compradores; establecer premios de reconocimiento, etc.</p>
	<p>* Fondo de financiamiento con modalidades flexibles para apoyar las compras de bienes de capital fabricados en el país, que contemple, entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - líneas de crédito de fomento a la compra de bienes de capital, canalizado por intermedio de la banca comercial y cuya garantía sea la propia orden de compra, con aval del Estado. - subsidio temporal traspasable a operaciones de <u>leasing</u> que cubran adquisición de bienes de capital nacionales.

OBJETIVO	INSTRUMENTO
<p>Mejorar la información técnica y de mercado sobre las compras de empresas del Estado.</p>	<p>Complementar y reforzar las funciones de los departamentos de desarrollo de proveedores de empresas públicas y privadas y organismos de articulación industrial en materias relacionadas con</p> <ul style="list-style-type: none"> -la asesoría técnica a proveedores y el seguimiento respectivo -el establecimiento de contactos personales y la organización de encuentros periódicos entre usuarios, diseñadores y proveedores -la suscripción de convenios con proveedores para la estandarización de repuestos, equipos y estudios de sustitución de importaciones.
<p>Formación y capacitación técnica y empresarial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Subsidios o cofinanciamiento a programas de: <ul style="list-style-type: none"> -formación técnica y profesional (aprendices, mandos medios calificados, especialidad diseño de máquinas) -capacitación y entrenamiento a profesionales y empresarios en: diseño de productos y comercialización, control de calidad y gestión tecnológica. * Subvención parcial a inversiones y capacitación del personal de centros de experimentación de nuevas tecnologías de producción (diseño, manufactura, etc.) coadministradas con asociaciones industriales.

institucional y financiera actual del Estado. En esencia, se debe promover una estrategia coherente de ampliación de las políticas selectivas, por una parte, y, por otra, de la capacidad institucional pública necesaria para aplicarlas con efectividad; sin embargo, cabe hacerlo intentando utilizar en la mayor medida posible las políticas de neutralidad y de estimulación de mercado.

De hecho, en la actualidad, la política sectorial de la mayoría de los países industrializados prioriza la microelectrónica. Además, cada país agrega ciertas prioridades sectoriales —pocas— que, en general, se vinculan a subsectores de bienes de capital, equipos de transporte y algunos insumos de uso generalizado.

En la práctica, e independientemente de las declaraciones doctrinarias, la selección de prioridades sectoriales y el grado de desagregación de las acciones tienden a obedecer a criterios tales como el grado de organización y de capacidad de presión de las organizaciones empresariales de cada sector; la necesidad de abordar situaciones difíciles asociadas a factores circunstanciales (irrupción de competidores en el mercado internacional, variación brusca del precio de los productos energéticos, impacto de innovaciones tecnológicas); la posibilidad de generar significativos ingresos en divisas, debido a una función transitoria de liderazgo en el mercado internacional, y, finalmente, la esperanza de lograr resultados promisorios en un caso concreto que ejerza un efecto de demostración sobre el resto de la actividad productiva.

Una ilustración interesante de lo anterior son los esfuerzos de reestructuración industrial sectorial que, con el apoyo del Banco Mundial, se llevan a cabo actualmente en México en la industria textil, el sector automotor y la agroindustria. (Véase el recuadro V.13.) En cada uno de estos sectores, y en estrecha vinculación con las organizaciones empresariales, se han señalado acciones que comprenden desde la modernización de plantas, la capacitación, la investigación tecnológica y la regulación de mercados hasta los esfuerzos conjuntos de comercialización.

Recuadro V.13

EL AUGE EXPORTADOR DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MEXICO

La industria automotriz tuvo importante participación en el auge de las exportaciones no petroleras de México en los años ochenta. Este sector, que había sido tradicionalmente deficitario, exportó en 1986 por un valor cercano a los 1 860 millones de dólares. En ese año su superávit comercial superó en valor absoluto el déficit total del comercio de bienes, excluido el petróleo, y equivalió al 40% del déficit en el comercio de manufacturas del país.

Este fenómeno no fue coyuntural, sino el resultado conjunto de políticas aplicadas a partir de los años setenta, de determinadas condiciones macroeconómicas y de cambios ocurridos en la industria automotriz mundial.

A nivel sectorial, el decreto de 1977 para el fomento de la industria automotriz, reforzado en 1983 por el de racionalización de esta industria, marcó un cambio en la política automotriz. La prevalencia de los aspectos de producción, empleo y eslabonamientos productivos dio paso a la preocupación por la balanza comercial del sector y, en particular, por el desarrollo de las exportaciones, como resultado de crecientes presiones de balanza de pagos en la economía mexicana. La nueva política automotriz buscó modernizar la estructura productiva del sector, tradicionalmente volcado al mercado interno, y mejorar su eficiencia para hacerlo competitivo a nivel internacional, aun a costa de sacrificar parcialmente otros objetivos, como la participación de capitales nacionales y la exigencia de un contenido nacional mínimo en la producción.

Estimuladas por la política descrita y las oportunidades que abrió la reestructuración de la industria automotriz mundial, las empresas extranjeras instaladas en el país realizaron a fines de los años setenta inversiones que dieron origen a una generación nueva de plantas productoras y ensambladoras con tecnologías modernas y básicamente orientadas al exterior. Estas plantas sustentaron el auge exportador del sector automotriz a partir de los años ochenta cuando maduraron las inversiones en el sector. La industria automotriz pudo así sobrellevar los efectos de la recesión (contracción del mercado interno y fuerte devaluación de la moneda nacional) y contribuir a aliviar las fuertes restricciones externas.

El caso de la industria automotriz en México ilustra la importancia de conciliar las políticas sectoriales y la política macroeconómica para la reestructuración exitosa de las industrias consideradas prioritarias, y la necesidad de políticas sectoriales flexibles que puedan ajustarse a los cambios macroeconómicos y permitan aprovechar las oportunidades que brinda la evolución de la industria respectiva a nivel mundial.

Año	Contexto/Política macroeconómica	Política automotriz	Situación de la industria automotriz
1976	Recesión y crisis de balanza de pagos	Cambio de prioridades en la política automotriz	- Industria local orientada al mercado interno; tecnologías obsoletas; déficit externo creciente
1977	Auge petrolero - Reactivación - Revaluación del peso mexicano - Aumento del déficit comercial (no petrolero) y público	<u>Decreto de 1977</u> - Fomento de las exportaciones - Integración nacional	- Reestructuración de la industria automotriz mundial - Cambios en la demanda y la localización de la producción - Inversiones en nuevas plantas orientadas a la exportación - Incremento de la producción y déficit comercial del sector
1981	Restricciones externas		
1982	Estanflación - Contracción del mercado interno		

Año	Contexto/Política macroeconómica	Política automotriz	Situación de la industria automotriz
1983	<ul style="list-style-type: none"> - Devaluación - Liberalización de las importaciones 	<p><u>Decreto de 1983</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Racionalización de la industria - Fortalecimiento de la actitud exportadora en los fabricantes - Flexibilización de las exigencias de contenido nacional a cambio de mayores exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Superávit comercial (desde 1982) - Sector moderno exportador - Sector tradicional orientado al mercado interno - Denacionalización (100% de capitales extranjeros)

2. Agricultura y articulación productiva

El agro latinoamericano, a pesar de un proceso de modernización particularmente dinámico a partir de los años sesenta, difiere de los más exitosos de países en otras regiones por dos aspectos significativos: la debilidad de sus vínculos con la industria nacional y los servicios, y la marcada concentración en un número limitado de bienes y áreas geográficas y en cierto tipo de productores. Existen disparidades entre las regiones de los países, y además una estructura agraria bimodal, con un reducido sector de empresas capitalistas modernas dirigidas a la exportación y a los mercados internos más dinámicos, y un vasto sector campesino, fuertemente diferenciado, dedicado fundamentalmente a producir bienes básicos de consumo interno. Por otro lado, y como resultado del tipo de tecnología, se ha agudizado el carácter migratorio y temporal de una fuerza de trabajo que carece de otras opciones de empleo.

a) Cambios en la política agrícola y rural

Muchos de los cambios señalados en relación a la industria son también válidos para el conjunto del sistema productivo. Hay, sin embargo, modificaciones específicas para el sector rural. En este sentido, se pueden señalar algunas de las principales: superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión económica y los gastos sociales, junto con revalorizar el espacio rural; evitar la concentración de la inversión en grandes obras hidráulicas, poniendo énfasis en el mantenimiento, la complementación y sobre todo el desarrollo de las obras más pequeñas, así como sobre el manejo integral de los recursos hídricos; fortalecer la articulación intersectorial y la consolidación de una logística eficiente de producción, transporte y comercialización, evitando una compartimentación sectorial estrecha; y regularizar los títulos de las tenencias legítimas, para darles estabilidad y garantías, y evitar la persistencia de los conflictos y las tenencias precarias. Lo anterior también supone pasar del sesgo a favor de la gran empresa agrícola al fortalecimiento y modernización de la pequeña agricultura, con la excepción de aquellos casos en que no existe una presión demográfica sobre la tierra o donde la naturaleza del sector —como sucede con la explotación silvícola y algunos cultivos permanente— exige la formación de grandes empresas.

b) Modalidades de intervención y política de precios

Con respecto a las modalidades de intervención gubernamental, el criterio de neutralidad debería regir las relaciones con la agricultura comercial moderna, y el criterio de selectividad estratégica es particularmente pertinente para fortalecer la articulación de la agricultura con la industria y los servicios.

La política de precios agrícolas no tiene una solución técnica que satisfaga a la vez a los consumidores, los productores, los intereses fiscales y los importadores. De un lado, está la oposición de intereses entre productores y consumidores. De otro, es preciso elegir entre favorecer al agricultor nacional o recibir los productos más baratos y mejor financiados del exterior. Además, están los intereses del fisco, que, en situación de inflación y crisis, se resiste a subsidiar a consumidores y productores. La presión en favor de liberalizar los precios agrícolas surge precisamente de que las urgencias de la situación fiscal hacen muy difícil sostener las subvenciones.

Sin embargo, la sociedad no puede —al menos en el corto plazo— eludir las cargas de los costos de la política de precios. En tanto se logran transformaciones productivas de largo plazo, lo más que puede hacerse es dirigir la transferencia de esas cargas: ya sea al fisco, a los productores o a los consumidores. En otros términos, los conflictos entre las metas reflejan conflictos subyacentes de valores. Cuando esto ocurre, las soluciones son por lo general intermedias, de índole política, y reflejan el juego dinámico de los intereses y de los objetivos. Las soluciones de mercado son extremas, por cuanto implican preferir el abastecimiento externo al suministro de origen nacional, sacrificando la agricultura de subsistencia y sometiendo a los países a las fluctuaciones de los mercados internacionales. No menos que los intereses, se oponen los objetivos económicos: se plantean oposiciones entre combatir la inflación, ajustar las cuentas públicas y mejorar la balanza de pagos, por una parte, y mejorar el empleo, fomentar la capacidad interna de oferta (para no mencionar otros valores, como la autosuficiencia nacional o la seguridad alimentaria), por otra.

Cabe destacar, finalmente, que, en agriculturas con un alto grado de heterogeneidad, como las de la mayoría de los países de la región, las políticas destinadas a proteger la producción campesina mediante los precios de los productos finales generan rentas desmesuradas en la agricultura moderna. En consecuencia, las políticas diferenciales de estímulo por la vía del crédito, de la provisión de insumos, de la asistencia técnica u otras, pueden resultar más eficientes como medio de fortalecer dicho sector. En general, cuando un determinado resultado pueda alcanzarse con medidas alternativas y de efectos acotados (o focalizados), debería recurrirse a ellas y no al manejo de los precios de los productos finales.

c) *Articulación productiva*

El fortalecimiento de la articulación de la agricultura con la industria y con los servicios constituye un componente clave de la estrategia de transformación productiva propuesta. Como lo revela una variada gama de experiencias concretas en distintos países de la región, el componente industrial de las cadenas o complejos de base agrícola tiene una enorme potencialidad para inducir el progreso técnico en la actividad agropecuaria. Así sucede tanto con las industrias que se vinculan con la agricultura a través del suministro de insumos y medios de producción —las denominadas agroindustrias paraagrícolas— como con las que reciben insumos de la agricultura para su procesamiento— las agroindustrias de transformación. En efecto, sin que existiera una estrategia formulada con el propósito explícito de hacer del núcleo industrial el elemento dinamizador de la productividad agrícola, las empresas proveedoras de semillas, fertilizantes o maquinarias, así como diversas agroindustrias procesadoras de insumos agrícolas, cumplieron dicho papel de modo espontáneo y bajo las más diversas formas de propiedad. Es más: con frecuencia las agroindustrias de transformación han contribuido a difundir la adopción de ciertos rasgos de la "lógica industrial" en la actividad agrícola, al imponerle a sus fuentes de aprovisionamiento, determinados ritmos de trabajo, volúmenes programados de producción y niveles más homogéneos de calidad. (Véase nuevamente el recuadro IV.12.)

La falta de una orientación explícita de la política agrícola en el sentido indicado desaprovecha las potencialidades transformadoras de la agroindustria. Además, ha conducido en ocasiones a que los patrones tecnológicos (en particular, los de la agroindustria paraagrícola) no sean suficientemente

coherentes con las dotaciones de recursos disponibles; o a que los beneficios de la articulación (sobre todo en el caso de las agroindustrias de transformación) no se distribuyan de manera equitativa.

Por otra parte, para acceder a niveles internacionales de competitividad no basta con la alta productividad de las actividades agrícolas o de la transformación agroindustrial. Las ineficiencias o insuficiencias de la infraestructura y de los servicios (transporte, almacenaje, redes de frío, telecomunicaciones), así como las trabas burocráticas y la falta de conocimiento oportuno de los mercados, pueden llevar a quedar en situación desmedrada frente a países con menores ventajas naturales y productividad más baja en la actividad primaria. En cambio, la existencia de una logística eficiente en la organización de las diversas actividades que median entre la producción primaria y la venta final, una vez consolidada en torno a un determinado conjunto de productos, se convierte en un activo que trasciende, en muchos casos, los bienes específicos en torno a los cuales se gestó, y puede ser aprovechada por una amplia gama de otros productos. Esto no hace sino reafirmar el carácter sistémico de la competitividad, y subrayar una vez más que la política para fomentarla necesariamente debe exceder los estrechos marcos sectoriales.

d) *La articulación entre la agroindustria y la agricultura en pequeña escala*

Cabe hacer una mención especial de la articulación entre la agroindustria y la pequeña agricultura familiar como mecanismo de modernización de esta última. Las razones son varias. La primera es que en la mayoría de los países de la región, una proporción muy significativa de la fuerza de trabajo se encuentra adscrita a este tipo de agricultura. En segundo lugar, se trata de un sector en gran medida excluido de los beneficios del proceso de modernización agrícola, lo cual ha contribuido a agravar la pobreza rural y a acelerar la migración hacia las ciudades. En tercer término, es importante observar, en el marco de las restricciones que probablemente enfrentará el desarrollo de los noventa, que la agricultura familiar emplea más fuerza de trabajo y utiliza menos insumos importados por unidad de producto que el resto de las actividades agrícolas. Por último, puede desarrollar con ventaja un amplio espectro de cultivos destinados al mercado interno o a las exportaciones —como los productos hortícolas, los alimentos autóctonos para las minorías étnicas residentes en los países desarrollados, las plantas aromáticas, las flores y ciertos productos de alta especificidad para la industria farmacéutica o biotecnológica— en cuya producción no existen economías de escala significativas.

Donde no exista presión demográfica sobre la tierra o donde las economías de escala sean significativas, el estímulo al desarrollo de empresas de escala eficiente deberá ir acompañado de medidas legislativas que protejan los derechos laborales de los trabajadores vinculados a ellas.

En relación con otros tipos de actividad manufacturera, la mayor flexibilidad de una gama importante de agroindustrias en cuanto a escalas eficientes de producción permite que su dimensión mantenga cierta proporcionalidad con el tamaño y los recursos del área rural donde podría abastecerse. La flexibilidad de la escala permite, además, la desconcentración de las agroindustrias de transformación, necesaria para el cumplimiento de su papel inductor de progreso técnico en la pequeña agricultura.

La articulación entre la agroindustria y la agricultura familiar permite integrar procesos de alta densidad de capital por unidad de empleo generado con otros procesos que absorben mucha fuerza de trabajo, tanto en algunas fases de la actividad agroindustrial propiamente tal como, sobre todo, a partir de la combinación de determinadas actividades agrícolas. Estas, al integrarse a un proceso de transformación industrial, permiten una mayor intensidad de trabajo por hectárea. Lo dicho supone que la política pública contemple estímulos (fiscales, crediticios, de precios u otros) que induzcan a la agroindustria de transformación a asumir las tareas de capacitación de productores, adaptación tecnológica y asistencia técnica y financiera a los pequeños agricultores durante el período

de transición hacia su consolidación como fuente de abastecimiento regular y estable. (Véase el recuadro V.14.)

Recuadro V.14

GUATEMALA: EXPORTACIONES NO TRADICIONALES DESDE
UN AREA DE MINIFUNDIO

A mediados de 1970 la empresa transnacional Hannover Brands Inc., adquirió la empresa Alimentos Congelados, S.A., fundada cinco años antes, e inició la producción de verduras destinadas al mercado de Estados Unidos. En una primera fase, ALCO S.A. emprendió por cuenta propia la producción primaria en tierras adquiridas y arrendadas; sin embargo, ante la falta de economías de escala en esta producción, la empresa optó por contratar a empresarios agrícolas medianos (predios de 20 a 40 hectáreas).

La existencia de un sector campesino con un alto nivel de organización cooperativa sirvió a esta estrategia. También contribuyeron a llevarla adelante los programas de desarrollo de una organización no gubernamental suiza, la que, junto con proporcionar ayuda alimentaria, cursos de alfabetización y asistencia en trabajos de reconstrucción, había comenzado a aplicar programas de mejoramiento agrícola, entre ellos el de producción de verduras. Estos factores facilitaron el surgimiento de una cooperativa de productores, la Cooperativa Cuatro Pinos, que extendió sus actividades a seis comunidades indígenas y que se convirtió en una de las principales proveedoras de ALCO S.A. Con el estímulo de esta actividad y de otros beneficios complementarios, la Cooperativa creció aceleradamente. En la segunda mitad de los años ochenta tenía cerca de 1 200 miembros, y había ampliado significativamente la superficie dedicada a verduras de exportación.

La Cooperativa creó una importante infraestructura para almacenamiento en frío y empaque. Desarrolló también su propia capacidad de exportación (no sólo a los Estados Unidos sino también a Europa, adonde envía un 20% de la producción exportable), lo que elevó apreciablemente los niveles de empleo, productividad, ingreso y nutrición de los cooperativistas y de sus familiares. En efecto, el ingreso neto (venta menos costos variables) por hectárea, en el principal de los cultivos nuevos, es cinco veces mayor que el del maíz, y el ingreso por jornada duplica al del maíz, y es un 60% mayor que el de las verduras cultivadas para el mercado interno. Por otra parte, los rendimientos del maíz y el frijol de los cooperativistas superan en 30% a los de productores homólogos que no siembran para exportación, lo que sugiere un progreso tecnológico en el cultivo tradicional influido por el aprendizaje en el cultivo de exportación. El mayor empleo en la unidad familiar ha reducido tanto la migración como el empleo extrapredial.

En síntesis, el caso de ALCO S.A. y la Cooperativa Cuatro Pinos sugiere que la articulación entre la agroindustria y la agricultura en pequeña escala para la exportación permite competir con otras formas de organización productiva, particularmente si los pequeños productores están organizados, y tienen un alto grado de homogeneidad económica y cultural. Por lo demás, el reemplazo de productos tradicionales de autoconsumo por otros con mayor valor agregado, en determinados contextos socioinstitucionales, contribuye a elevar los niveles de empleo, productividad, ingreso y nutrición.

e) *Factores coadyuvantes a la articulación sectorial*

La articulación entre la agroindustria y la agricultura en pequeña escala depende no sólo de los estímulos específicos, sino también de ciertos cambios en el marco institucional y en la orientación de la inversión agrorural.

En relación al marco institucional, debe tenerse presente que la actividad agropecuaria, por su propia naturaleza, está condicionada por las características propias de la localidad en que se lleva a cabo. Por este motivo, una política eficiente debe ser capaz de responder a la problemática diferencial de las distintas regiones y de los diversos tipos de productores, lo que difícilmente sucede cuando el aparato público se caracteriza por una sobredotación de personal de baja calificación, mal remunerado, concentrado en los centros administrativos, y con escasos recursos para mantener una relación sistemática con los productores.

Para abordar los problemas que inhiben los incrementos de producción y productividad —y que suelen ser diferentes en cada microrregión— se plantea la necesidad de descentralizar la capacidad decisoria del aparato público; de desconcentrar los recursos, de acuerdo con la descentralización; de integrar, a nivel de la localidad, las funciones complementarias, que en la actualidad se encuentran muy dispersas, y de crear, a dicho nivel, instancias de concertación entre organizaciones representativas de los distintos tipos de productores, tanto entre sí como con las entidades públicas. En un marco como el señalado, aparece como más viable superar el carácter estrechamente sectorial con que ha sido elaborada la política agrícola, aprovechar la capacidad potencial de la agroindustria de inducir progreso técnico en las actividades agrícolas, y buscar fórmulas que aseguren una distribución equitativa de los beneficios de la articulación.

Para poder aprovechar mejor a nivel local los escasos recursos técnicos calificados, que son de vital importancia en lo que se podría denominar la logística de la producción y de la comercialización, sería útil establecer una amplia red interactiva de información y comunicación, que vincule las instancias locales con los centros regionales y nacionales donde tienden a concentrarse dichos recursos. Sin embargo, para poder movilizarlos se requiere, como condición previa, el fortalecimiento o la creación de organizaciones de base, y la supresión de los riesgos de hambruna que mantienen al campesino cultivando productos de subsistencia.

La política de inversión debería responder a la necesidad de revertir el sesgo urbano y de reorientar la inversión destinada al sector agrorural en las direcciones ya indicadas, tomando en cuenta su coherencia con las políticas macroeconómicas y otras exigencias sectoriales. Conviene buscar medios para utilizar, a nivel de la localidad, la fuerza de trabajo subempleada y el ahorro potencial para promover, conjuntamente con la inversión pública, el desarrollo de las pequeñas obras hidráulicas y los caminos de penetración que contribuyan a elevar la productividad de determinadas empresas o localidades. Este tipo de obras se presta especialmente para ser realizado con activa participación de la comunidad local, tanto en su planificación como en su ejecución.

Por otra parte, las inversiones en la ampliación de la red de telecomunicaciones constituyen un componente fundamental del proceso de modernización, tanto por su papel clave en las actividades de comercialización como por su función potencial en las tareas de difusión tecnológica.

3. Recursos naturales y articulación productiva

a) Hacia un desarrollo sustentable

América Latina y el Caribe poseen una dotación de recursos naturales por habitante que supera con creces la de otras regiones del mundo en desarrollo. Sin embargo, en épocas recientes, esto no ha significado que sus tasas de crecimiento hayan sido mayores.

Se hace necesario, entonces, volver a pensar en la contribución de los recursos naturales al desarrollo de la región, y considerar la noción de un desarrollo sustentable; es decir, aquel que constituya la síntesis de los objetivos de crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental. En la actualidad, este último difícilmente puede ser olvidado. La incorporación de la variable ambiental en la estrategia de desarrollo es ya ineludible, por la demanda social de un ambiente sano, la creciente evidencia de agotamiento o sobreexplotación de ciertos recursos, y las restricciones vinculadas a los efectos de procesos ambientales negativos que establecen los países desarrollados, tanto para su actividad productiva como para sus importaciones.

Una política de explotación racional de los recursos naturales de la región para el próximo decenio debe proponerse la superación de las debilidades pasadas, y supone avances en varios aspectos. Los recursos naturales no pueden ajustarse a un esquema de máxima explotación en el corto plazo, sino a un manejo cuidadoso, que evalúe los ritmos de explotación de los recursos no renovables en función de su disponibilidad (oferta) y de las perspectivas de los mercados (demanda), y que se ocupe del mantenimiento de la capacidad de reproducción de los recursos renovables en el largo plazo. Tampoco cabe concebir el sector de recursos naturales como proveedor de rentas transferibles a otros sectores, sino que debe pensarse en la conformación de redes productivas articuladas espacialmente con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y de contribuir a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que fortalezca su competitividad. Las ventajas comparativas, antes consideradas como inmutables, y susceptibles de albergar en sus márgenes importantes ineficiencias productivas, han de suscitar procesos de racionalización productiva, y asimismo actividades de innovación de productos y procesos para hacer frente a la amenaza de nuevos productos sintéticos y nuevos procesos de explotación que hacen uso intensivo de la tecnología. La gestión parcializada del manejo y conservación de los recursos debe ceder el paso a un esquema de gestión integral, tal como el de manejo de cuencas o de ecosistemas específicos. Por su parte, la explotación extensiva generadora de bienes de bajo valor agregado debe combinarse con actividades innovadoras y con el diseño de productos que se ajusten a los cambiantes perfiles de demanda de los mercados mundiales. En cuanto a la acción estatal, conviene que desplace sus intereses desde el control de la explotación, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales hacia la recuperación, conservación y control de los recursos, con la participación y aporte de los propios usuarios.

b) *Criterios de intervención estatal*

Es preciso considerar que en el ámbito de los recursos naturales existe otra actividad gubernamental difícilmente reemplazable: se trata de la regulación del uso de dichos recursos y, muy especialmente, de los recursos renovables cuando el mecanismo de participación de los propios usuarios en la conservación no es suficiente.

La definición de líneas de política debe tomar en cuenta el tipo de usuario, el carácter renovable o no renovable de los recursos, la estructura de mercado (aspecto central cuando se trata de regular las externalidades) y el esquema de tenencia imperante.

Las políticas de estimulación de mercado suministran información acerca de la situación y perspectivas de la demanda y la oferta de recursos naturales, la formación de consorcios de comercialización para facilitar la colocación de la producción proveniente de pequeñas empresas, el estímulo al desarrollo de empresas especializadas en la provisión de servicios de infraestructura, etc.

La existencia de indivisibilidades de la inversión es particularmente relevante en el caso de los recursos naturales. Es sabido que en los sectores que aprovechan recursos, y en particular en la minería y energía, la puesta en marcha de nuevas actividades exige invertir montos muy grandes, que se asocian a la prospección, la investigación tecnológica, la capacitación y otra serie de aspectos que deben permitir no sólo el aprovechamiento y la conservación de los recursos, sino también el desarrollo de la región en que las acciones se realizan.

La necesidad de coordinación intersectorial tiene asimismo considerable significación. Esto resulta particularmente evidente en los casos en que, para mantener una actividad procesadora del recurso natural, se requiere un abastecimiento estable de éste (como ocurre con la puesta en marcha de plantas de celulosa asociadas a las plantaciones forestales). Lo mismo sucede cuando el desarrollo o ampliación de una actividad extractiva se justifica sólo si los posibles demandantes nacionales ajustan sus inversiones y tecnología para absorber la mayor producción del recurso natural. Este criterio es

particularmente atingente al desarrollo de infraestructura vial y de transporte necesaria para la producción y comercialización de los recursos naturales, campos en que el gobierno debe estimular la coordinación de iniciativas, y también cobrar tarifas justas por el uso de las obras.

c) Políticas de regulación del uso de recursos naturales

Otro ámbito de especial importancia en la labor del Estado es promover el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales y evitar la contaminación. Es decisivo que el Estado aplique políticas para mantener una tasa de reproducción de los recursos naturales renovables en el largo plazo, por cuanto los agentes privados difícilmente pueden captar en forma aislada la posibilidad de sobreexplotación de los recursos usados en su actividad. Para cumplir con esta labor, el Estado debe asumir diversas tareas, tales como reunir información suficiente y actualizada acerca de la dotación de recursos y su evolución, disponer de conocimientos científicos acerca del comportamiento ecológico de las poblaciones, y definir instrumentos regulatorios que, por un lado, favorezcan o garanticen la recuperación y conservación del recurso, y, por otro, aseguren niveles sostenibles de rentabilidad. Existe una amplia gama de combinaciones de medidas que ajustan el funcionamiento de los mercados, y otras que suponen restricciones cuantitativas o prohibiciones. Además, las autoridades deben estimular a los usuarios para que ellos mismos sean capaces de manejar un sistema de fiscalización y control para asegurar el cumplimiento de las normas. Este sistema de control mixto usuarios-Estado parece aún más importante en actividades de oferta atomizada. (Véase el recuadro V.15.)

En el ámbito de la contaminación cabe poner en marcha políticas, ya sea de regulación ("quien contamina paga"), de restricciones absolutas, o de estímulo para que los usuarios reduzcan ellos mismos la contaminación, incorporando en su concepto de eficiencia la disminución de los contaminantes. Estas políticas pueden dar por resultado ciertas innovaciones del proceso productivo, con un mejor aprovechamiento de los insumos y de los residuos, o con la instalación de dispositivos de tratamiento o eliminación de productos indeseables.

Si bien el mercado no basta para crear por sí solo incentivos suficientes para prevenir la sobreexplotación de los recursos naturales o la contaminación, determinados mecanismos de regulación descansan en un alto grado en el mercado: por ejemplo, los impuestos a la emisión de contaminantes, las licencias de pesca, los subsidios a la forestación, y los peajes al transporte urbano de pasajeros. Con todo, cuando el deterioro ambiental es extremo o está asociado a actividades claramente identificables, puede resultar más efectiva una intervención más directa del Estado y de los usuarios de un bien común, o una negociación explícita con el agente depredador o contaminante, o entre los propios usuarios, que pueden alcanzar soluciones de compromiso en lo que se refiere al medio ambiente.

Existen incluso casos en que el reciclaje de los afluentes genera productos de un valor tal que por sí solo justifica la inversión. Este ámbito crea un desafío para la investigación científica y tecnológica nacional e incluso para el desarrollo de productos.

Otro campo importante de acción estatal es el de la captación parcial por parte del Estado de las rentas que generan los recursos naturales. Este aspecto es especialmente relevante en los países que consideran que dichos recursos forman parte del patrimonio de la nación. Es importante en este caso establecer políticas que, junto con captar una fracción de las rentas generadas en la explotación del recurso, mantengan el estímulo al desarrollo de la actividad y la conservación de los recursos. Esto puede exigir medidas que se ajusten a las diferencias propias de cada sector.

En el marco de una política de conservación del medio ambiente concordante con la reestructuración industrial y la innovación tecnológica, el Estado tendrá que desempeñar un papel

Recuadro V.15

LA INSUFICIENCIA DE LOS MECANISMOS DE MERCADO: EL CASO DE LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES EN CHILE

La inserción internacional de la economía chilena depende fuertemente del aprovechamiento de las ventajas comparativas que le brindan sus recursos naturales, incluida la minería, la explotación de productos del mar y la explotación de recursos forestales. Con el argumento de optimizar la asignación de recursos en estos sectores, se ha confiado en alto grado en los mecanismos de mercado para su desarrollo. Si bien en algunos casos se ha percibido la presencia de externalidades negativas, se les ha restado importancia, o bien se han impuesto regulaciones que, a la postre, no han resultado eficaces, especialmente por la falta de un esquema consistente de fiscalización. En esta conducta ha influido el temor a que cualquier interferencia —por medio de reglamentos o de cobro a los usuarios— se tradujera en una reducción de las exportaciones.

Entre las externalidades aludidas, en el sector minero (la minería del cobre en un gran porcentaje) cobra especial relevancia el problema de la contaminación ambiental, tanto por la vía de gases (dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno y gases con alto contenido de arsénico), como por fluidos y sólidos. En el caso de la contaminación del aire, en Chile se emite 12.5 veces más dióxido de azufre por unidad de producto que en Estados Unidos, con el agravante que estas emisiones están concentradas geográficamente y afectan muchísimo a ciertos centros urbanos (especialmente en el caso de Chuquicamata). La contaminación del agua y suelos ha tenido también graves efectos, como la degradación de los suelos de la desembocadura del Río Aconcagua, que hasta hace unas décadas eran los más fértiles del país y hoy se encuentran en desuso, y los efectos de contaminación marina observada en Mejillones y Coquimbo, que significaron la desaparición de la pesca artesanal en dichos puertos.

En el sector pesquero, si bien existen efectos contaminantes de la producción de harina de pescado, el problema central reside en la sobreexplotación de las distintas variedades. Este riesgo se ha hecho realidad en el caso de algunas especies marinas, especialmente en el caso de crustáceos demersales (el langostino colorado está hoy prácticamente desaparecido), algunos moluscos como el loco y otras especies bentónicas, como el erizo. En la actualidad existe un extendido debate en torno al riesgo de agotamiento pronto de ciertas actividades de pesca de profundidades, que son la fuente principal para la producción de harina de pescado.

El origen de esta situación está en la ausencia de una reglamentación efectiva que rija la explotación. En los casos en que se han impuesto normas (cuotas, vedas), no han habido recursos para la consecuente fiscalización. A ello se debe sumar la fuerte caída en la investigación vinculada al sector (en áreas de biología marina, ecología y prospección de recursos), actividad que es básica para la aplicación de una normativa eficaz. En años recientes, sin embargo, se advierten indicios alentadores: por una parte, se ha comenzado el repoblamiento artificial de especies en peligro de desaparecer, y por otra se ha estudiado, y hoy se encuentra en discusión, la formulación de una ley que, entre otros propósitos, busca la conservación de los recursos marinos.

En la actividad silvícola, los bosques nativos también fueron percibidos como una fuente valiosa de exportaciones, y no se tomó suficientemente en cuenta el irreparable daño de la erosión, la sedimentación o la pérdida de diversidad biológica. En consecuencia, se autorizaron concesiones para la tala indiscriminada, en función de la exportación de trozos de madera. En la actualidad la explotación de bosque nativo debe ser autorizada por organismos estatales; sin embargo, al igual que en el caso pesquero, la falta de recursos financieros debilita la función fiscalizadora. Por último, cabe mencionar que, como forma de estimular las exportaciones, se levantaron las restricciones de carga máxima de camiones madereros, con el consecuente daño a la red vial.

fundamental en varios campos: el diseño de planes y estrategias de manejo y conservación del medio ambiente físico y la coordinación de cada uno de sus componentes con las otras políticas gubernamentales; la coordinación y planificación de los estudios básicos e inventarios de los recursos ambientales y de las fuentes contaminantes, y la ejecución de programas de cuentas del patrimonio natural; el manejo, recuperación y conservación de los recursos naturales a nivel de cuencas, parques nacionales, reservas y otros ecosistemas integrados; la readecuación del marco jurídico referente al uso y conservación de los recursos naturales de acuerdo a los avances tecnológicos y conocimientos científicos recientes; la planificación y construcción de la infraestructura que permita verificar el desempeño ambiental, perfeccionar la base científica y tecnológica, y promover la gestión propia del uso del recurso.

4. *Servicios básicos de apoyo y articulación productiva*

La transformación productiva requerirá el apoyo de diferentes servicios básicos, tales como energía eléctrica, agua, comunicaciones y transporte. Para ilustrar los lineamientos de las políticas más apropiadas para asegurar este apoyo, se ha seleccionado el sector del transporte de carga con el fin de identificar algunos aspectos de su articulación con los sectores productivos. Además, se señalan algunos aspectos relativos a los servicios al productor y a las telecomunicaciones.

a) *El transporte de carga*

En relación con el sector del transporte de carga en América Latina, se destacan cuatro características que son comunes en el resto del mundo.

La primera es que el transporte de carga es un costo en que debe incurrirse para poder disponer de los insumos y productos en los lugares donde éstos son demandados. Por ende, mientras menos transporte se realice, más recursos quedarán disponibles para aprovecharlos en la producción de otros bienes y servicios.

La segunda característica es que la demanda que enfrenta el sector del transporte se deriva de la demanda del producto transportado. Por esta razón, tanto los servicios de transporte que se ofrecen, como la infraestructura que permite ofrecerlos, reflejan la evolución histórica y la situación actual de los sectores productivos y de los centros de población, tanto en relación con la composición de los bienes que se producen como respecto de la localización de los lugares de producción y consumo.

La tercera es que a menudo en las inversiones en infraestructura del transporte el principio de indivisibilidad es importante. Por ello es el Estado el que en general se encarga de hacer las cuantiosas inversiones que en forma directa son necesarias en el caso de la construcción de carreteras, puertos y aeropuertos, y en forma directa o indirecta en el de los ferrocarriles. Por último, la cuarta característica es que el sector del transporte, por razones históricas vinculadas principalmente al monopolio de que gozaban los ferrocarriles en el siglo pasado y hasta principios del actual, está altamente reglamentado por el Estado. Si bien la justificación inicial de la reglamentación fue la protección de los usuarios, ahora sirve principalmente para asegurar la supervivencia de las empresas de transporte —tanto públicas como privadas— y para mantener salarios significativamente más altos que en otros sectores, o un nivel de empleo muy superior al requerido.

La infraestructura y los servicios de transporte en muchos países de la región se basan en el modelo de desarrollo del pasado, por lo que, en general, constan de los siguientes elementos:

i) Una red de transporte que une las grandes ciudades —que son a la vez los mayores centros de consumo y de producción industrial— con las fuentes de abastecimiento nacional de alimentos y de materias primas, los que se transportan mediante servicios lentos y tradicionales.

ii) Ferrocarriles o carreteras que unen puertos relativamente anticuados con los principales centros urbanos y que son utilizados para transportar materias primas requeridas por las industrias localizadas en esos centros, como también los bienes de consumo demandados por la población de los centros y que se movilizan en parte por vía marítima.

iii) Ferrocarriles —o a veces carreteras— que unen los lugares de producción de los productos básicos tradicionales de exportación con los puertos de exportación; con frecuencia, tanto los puertos

como los vehículos de transporte terrestre son aptos sólo para el manejo de un producto básico específico.

iv) Flotas de las marinas mercantes nacionales compuestas de buques tradicionales de carga general, con baja participación de buques especializados y de portacontenedores; y

v) Operación de los medios de transporte en forma independiente y aislada, sin que existan verdaderos sistemas integrados de transporte.

Esta estructura de transporte de carga no responde adecuadamente a las nuevas necesidades del desarrollo, de modo que las políticas apropiadas en la década de 1990 diferirán de las del pasado, ya que deben fomentar el cambio en diversos sentidos, procurando pasar:

i) de un tratamiento del transporte desde una perspectiva física a un enfoque esencialmente económico y financiero;

ii) de una desconfianza en la eficacia de los mecanismos del mercado en el sector, a una predisposición a utilizar dichos mecanismos en los casos en que existan o puedan crearse en condiciones adecuadamente competitivas;

iii) de una concentración en la infraestructura a una preocupación orientada a la adecuación en términos de calidad y costo de los servicios de transporte requeridos por el desarrollo;

iv) de una expansión de la infraestructura, que frecuentemente excedió por un amplio margen a las necesidades presentes, a un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente;

v) de acciones aisladas en los diferentes medios de transporte a la creación de sistemas de transporte;

vi) de una orientación de los servicios de transporte encaminada a promover la integración nacional al fomento de servicios que favorezcan la competitividad de las exportaciones nacionales;

vii) de una visión del objetivo del crecimiento de la flota mercante nacional como actividad generadora de divisas, a un apoyo a aquellos armadores nacionales cuyos intereses se subordinan a las necesidades del comercio nacional, y

viii) de un sector dominado por círculos concéntricos de monopolios de empresas y grupos de trabajadores protegidos por el Estado, a un sector dinámico con constante innovación tecnológica y un alto grado de profesionalismo.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que las dificultades normales para adoptar nuevas políticas se agravan en el caso del transporte de carga en la región por el enorme deterioro de la infraestructura que utiliza dicho servicio. En efecto, como consecuencia de la crisis de la deuda, no se ha podido mantener la infraestructura existente. En esta área, el patrimonio nacional ya está peligrosamente mermado en muchos países, y sin un esfuerzo significativo, una parte importante de la infraestructura tendrá que ser reconstruida con un costo económico elevado.

Por lo anterior, el mantenimiento de la infraestructura existente tiene la más alta prioridad. Si los recursos disponibles no alcanzan para abarcar simultáneamente además la creación de obras prioritarias, habrá que sacrificar las obras nuevas. Afortunadamente, los organismos multilaterales de financiamiento han asignado una alta prioridad al mantenimiento de la infraestructura y existe la posibilidad de acceso a recursos nuevos para este fin.

Las modalidades de intervención gubernamental —neutralidad, estimulación de mercado y selectividad estratégica— son aplicables también al transporte de carga. No obstante, debido a la larga tradición de una reglamentación estatal muy amplia en el conjunto de los medios de transporte en la mayoría de los países de la región, resulta poco probable una liberalización generalizada en el corto plazo. Además, dicho cambio probablemente enfrentará la oposición de las propias empresas de transporte reglamentadas y de sus trabajadores. Sin embargo, la ampliación de la competencia parece, en general, necesaria para que el sector del transporte de carga apoye de manera específica la transformación y modernización de los sectores productores de bienes.

El criterio de selectividad estratégica es especialmente apto para confrontar el desafío principal de la década de 1990, a saber, la creación —como parte integral de las políticas adoptadas para fomentar la producción y exportación de bienes industriales, agrícolas y mineros— de corredores de transporte entre los centros de producción y los puertos y entre los centros de población de países vecinos, y el establecimiento de cadenas de distribución para productos específicos.

En el pasado, las políticas gubernamentales que afectaban el transporte de carga, tanto en relación con la infraestructura como respecto de la reglamentación de los servicios, tendieron a tratar cada medio de transporte en forma separada, hasta tal grado que con frecuencia hubo y aún existen diferentes ministerios encargados de los distintos medios. En cambio, en el decenio de 1990 las relaciones entre los medios de transporte deberían ser objeto de atención preferencial por parte del Estado, para minimizar el costo total del transporte desde el punto de origen hasta el de destino. Este enfoque exigirá introducir modificaciones profundas en la estructura institucional del sector del transporte.

El criterio de selectividad estratégica también se aplica a la identificación de las obras de infraestructura que se deberían construir. El punto de partida para analizar las necesidades de obras nuevas debería ser el análisis de los servicios que requieren los usuarios, ya que la construcción de infraestructura sólo se justifica por los beneficios que estos servicios generan. Si bien existen excepciones notables, la región está razonablemente bien dotada de infraestructura (aunque deteriorada, como ya se ha mencionado) como para abordar los desafíos de los años noventa.

Cuando se analizan los servicios requeridos y las necesidades de infraestructura, es preciso buscar fórmulas que permitan aprovechar más eficientemente la infraestructura existente, en especial mediante innovaciones institucionales. La experiencia ha demostrado que medidas tales como la introducción de tres turnos en los puertos, el establecimiento de peajes nocturnos más bajos que los diurnos para camiones y la coordinación de los vuelos, pueden aumentar significativamente la capacidad existente. Si bien es posible que este tipo de innovación encuentre resistencia de parte de los afectados, puede resultar a la larga mucho más rentable compensar a éstos por la pérdida o reducción de sus derechos adquiridos que invertir en la construcción de nueva infraestructura. (Véase el recuadro V.16.)

Tradicionalmente se ha asignado la más alta prioridad a las obras de infraestructura del transporte, pues ello permite superar los estrangulamientos originados a su vez por la falta de previsión oportuna de futuras demandas. Sin embargo, en el mundo competitivo de hoy, el mero acceso físico no es suficiente; la competitividad internacional exige no sólo acceso, sino además que éste se realice en términos comparables con los de los oferentes de los mismos productos en otras regiones, que a menudo cuentan con servicios de transporte más ventajosos en cuanto a costo, frecuencia y calidad que los disponibles en América Latina y el Caribe. Por esta razón, las metodologías aplicadas a la evaluación de la infraestructura del transporte deben tener como enfoque los corredores de transporte y las cadenas de distribución, y deben tomar muy en cuenta los objetivos nacionales y, en particular, la competitividad internacional.

Recuadro V.16

CHILE: REDUCCION DE COSTOS Y GESTION DE LOS PUERTOS

¿Es posible que cargar los troncos de los árboles en vapores sea más caro que todo el proceso anterior de plantarlos, cultivarlos, cortarlos y prepararlos para la exportación?

En los puertos chilenos, la respuesta habría sido afirmativa antes de 1981. En ese año se aprobó una legislación que puso término al monopolio de la carga en tierra y barcos, y asimismo a la distinción entre ambas actividades. Antes, el puerto dependía de diez sindicatos portuarios. Estaba establecido el número de trabajadores necesarios para cada labor, así como sus remuneraciones, en función de los tipos de carga que manejaban, y los salarios eran muy altos en relación a la estructura salarial chilena.

Para reducir los costos sociales que significaba eliminar el monopolio y abrir los empleos portuarios a todos los trabajadores, sólo con requisitos de edad mínima y suficiente capacidad física, se otorgó a los trabajadores portuarios una compensación de 30 millones de dólares. Se establecieron tres categorías: empleados permanentes, que percibían un sueldo hubiera o no barcos en el puerto; trabajadores con contratos especiales, pagados día a día de acuerdo al volumen de los cargamentos recibidos, con garantía de un mínimo de cuatro turnos al mes; y trabajadores ocasionales, sin garantía en cuanto a ingreso mínimo. La Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI), autoridad portuaria del sector público, disminuyó progresivamente su monopolio de manejo de carga en tierra, para que las compañías estibadoras privadas pudieran asumir algunas de esas funciones. Con ello se creó competencia entre las compañías estibadoras en cada puerto, y se indujo la creación de un tercer turno; se aumentaron las horas de trabajo diarias de 11.5 a 22.5, y se eliminaron los costosos pagos de horas extraordinarias.

Aparte de los cambios en las bodegas, que permitieron crear un espacio de almacenamiento al aire libre para contenedores, no hubo modificaciones en la infraestructura de los puertos chilenos hasta 1985. En ese año, una compañía privada instaló una grúa de uso múltiple en el puerto de Valparaíso. La productividad en el manejo de fruta en ese puerto aumentó de 2 060 (cifra de 1978-1979) a 6 500 cajas por hora (cifra de 1985-1986); el tiempo de permanencia de los barcos en el puerto se redujo de 129 a 40 horas, y los costos unitarios de 54 a 26 centavos de dólar por caja. El precio por cargar troncos bajó de 6.47 a 3.11 dólares por metro cúbico entre 1980 y 1986. Durante la temporada de exportación de fruta en 1983-1984, se embarcó en Valparaíso un total de 34 millones de cajas; en 1987-1988, la cifra fue de 65 millones. La Cámara Marítima de Chile, A.G., ha estimado que el total anual de las economías debidas a estas reformas institucionales excede los 75 millones de dólares.

La experiencia de los puertos chilenos indica que el principal obstáculo que debe superarse, antes que la falta de tecnologías modernas o de financiamiento para inversiones, es la inadecuada modalidad de gestión del sistema portuario.

Mención especial merece la transformación productiva que es necesario llevar a cabo en los ferrocarriles y puertos de la región. Es conocida la incidencia que tienen las pérdidas financieras de los ferrocarriles —que en algunos casos llegan a cientos de millones de dólares anuales— en los déficit fiscales de muchos países de América Latina y el Caribe. Quizás aún más importante, sin embargo, es el hecho de que estos países están perdiendo la contribución que los ferrocarriles podrían hacer al desarrollo económico y social si constituyeran una parte integral de los sistemas de transporte.

El problema ferroviario no es nuevo. Se puede decir que empezó con el inicio de la construcción de carreteras y, en especial, con el desarrollo acelerado del transporte por carretera después de la segunda guerra mundial, todo lo cual hizo que los ferrocarriles perdieran el monopolio que ostentaban en el transporte terrestre. La competencia creciente de los camiones, la mayor agilidad y flexibilidad del transporte por carretera y la falta de adaptación que mostraron los ferrocarriles a las nuevas circunstancias, contribuyeron a que éstos perdieran paulatinamente competitividad y con ello la posibilidad de servir otros tipos de tráfico, que debieran haber mantenido, factores todos que acentuaron las dificultades financieras de este medio de transporte.

Conjuntamente con afrontar crecientes problemas competitivos, los ferrocarriles no actualizaron con la debida rapidez su tecnología y sus métodos operacionales y de administración. Aunque varios ferrocarriles de la región realizaron cuantiosas inversiones, frecuentemente con apoyo de organismos financieros multilaterales, pudo comprobarse que no basta con realizar inversiones para la solución de los problemas si ellas no van acompañadas de cambios en la gestión empresarial. Asimismo, la utilización de las tarifas ferroviarias como herramienta para contener la inflación y para apoyar determinadas actividades económicas contribuyó muchísimo a desalentar la capacidad empresarial de los ferrocarriles.

Para revertir este proceso, es preciso identificar cursos de acción alternativos, evaluar sus efectos, y adoptar políticas que apliquen el criterio de selectividad estratégica. El primer paso consiste en decidir si conviene al país seguir teniendo ferrocarriles o no. Si la respuesta a esta pregunta es positiva, hay que identificar aquellos tramos y servicios ferroviarios que deben formar parte de los corredores de transporte y de las cadenas de distribución del futuro, sobre la base de los proyectos nacionales de transformación productiva en los sectores industrial, agrícola y de los recursos naturales. Los tramos y servicios ferroviarios que no tengan una función dentro de las necesidades de los nuevos sistemas de transporte deben ser abandonados, y los esfuerzos de inversión y de gestión deben concentrarse en adaptar los servicios a las necesidades de los usuarios. Una vez terminada esta profunda reestructuración de los ferrocarriles, la política del gobierno debe obedecer al criterio de estimulación de mercado, y aun de subsidio al mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, como con la infraestructura carretera, ya que, debido a las importantes economías de densidad del tráfico ferroviario, el mercado no lleva necesariamente por sí solo a una repartición eficiente del tráfico entre los diferentes medios de transporte.

b) *Los puertos*

Aunque tanto los puertos como los ferrocarriles en la región son en general empresas estatales, el contexto en que desarrollan sus actividades los puertos es radicalmente diferente del de los ferrocarriles, ya que aquellos, con escasas excepciones, afrontan poca competencia y no deberían tener dificultades para cubrir sus costos de operación. En el modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva, la eficiencia de los puertos tenía poca importancia; los países tenían mercados relativamente asegurados para sus exportaciones tradicionales, las que frecuentemente contaban con puertos especializados propios, y el impacto de la ineficiencia portuaria en las importaciones se traducía sólo en mayor protección para la producción nacional. De esta manera, se institucionalizaron diversas prácticas laborales y operacionales que hoy afectan gravemente la competitividad internacional de la región: número excesivo de trabajadores, remuneraciones muy superiores a las pagadas en otros sectores, baja productividad laboral y rigideces que impiden la asignación de trabajadores a diferentes tareas o en diferentes horarios. A su vez, el monopolio del que gozan los sindicatos de trabajadores en la mayoría de los puertos, conjuntamente con la debilidad de la función gerencial del servicio portuario, conducen a un mal aprovechamiento de las instalaciones y equipos. Además, como en los puertos se enfrenta poca competencia, las autoridades portuarias suelen fijar tarifas que no reflejan el costo real de los recursos que utilizan en sus diferentes operaciones y se verifican estadias de buques y de carga en el puerto más largas que las necesarias. Frecuentemente la solución adoptada frente a la congestión portuaria consiste en realizar nuevas y cuantiosas inversiones en infraestructura y equipos para evitar la necesidad de resolver los difíciles problemas institucionales.

El conjunto de estos problemas suele provocar alzas en los fletes marítimos, menor competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales y mayores precios de las importaciones. De allí que si no se logra introducir cambios profundos en la forma en que operan los puertos, muchos países verán frustradas sus aspiraciones de aumentar y diversificar las exportaciones.

Dichos cambios afectarán los intereses de los trabajadores portuarios y su realización exigirá no sólo cambios legislativos sino también acuerdos con los sindicatos. No obstante, en muchos casos una inversión estatal destinada a compensar a los trabajadores por la pérdida de sus derechos adquiridos, que permita reducir el número de trabajadores, introducir flexibilidad en los horarios y en la asignación de tareas, incentivar inversiones en equipos por usuarios y empresas de estiba privadas y aprovechar en forma más eficiente las instalaciones existentes, traerá beneficios muy superiores a los que produciría la misma inversión si fuese dedicada a la creación de nuevas instalaciones. (Véase nuevamente el recuadro V.16.)

Los cambios requeridos en los puertos también afectarán a las autoridades o empresas portuarias estatales, las que en la mayoría de los casos no sólo son dueñas de las instalaciones y equipos sino que realizan directamente operaciones portuarias. Debido a la falta de fuerzas competitivas, no existen incentivos adecuados para un funcionamiento eficiente. Si bien muchos países desearán seguir manteniendo la propiedad de los puertos dentro del ámbito estatal, las operaciones portuarias son al menos susceptibles de realizarse por empresas de estiba que compitan entre sí. Asimismo, la descentralización regional del manejo de los puertos, y la incorporación de los usuarios en su administración, permitiría introducir elementos de competencia entre los distintos puertos, mejorando de esta manera su respuesta a las necesidades de la transformación productiva.

c) *Los servicios al productor*

Además de los servicios básicos comentados en el acápite anterior, existe una gran variedad de otros servicios que desempeñan un papel de creciente importancia en la actividad económica y en la transformación productiva. Estos han recibido el nombre de servicios al productor porque constituyen insumos no materiales del proceso productivo. A pesar de su carácter intangible, suelen generar una parte significativa del valor agregado. Así, en la exportación de determinados productos agropecuarios y manufacturados puede corresponder a los servicios al productor en el sentido amplio (inclusive transporte y comercialización) desde 60% hasta 90% del precio final al consumidor, quedando el saldo como retribución para el proceso productivo propiamente tal.

Estos servicios se han hecho cada vez más importantes y se han desarrollado en forma simultánea con el proceso productivo, merced a la tendencia a la contratación externa de una serie de servicios con los cuales antes no se contaba o que se ejecutaban dentro de la empresa. De allí que en la actualidad los servicios al productor cubran una amplísima y creciente gama que va desde los servicios de preproducción —como los estudios de factibilidad, el diseño de productos y el financiamiento— hasta los de posproducción —entre los que se incluyen aquellos tan esenciales como los relacionados con la comercialización y la distribución física del producto. También los servicios que se requieren durante la fase productiva en la actualidad pueden contratarse a terceros, aun en campos especializados como la informática, la producción misma y el control de calidad.

Esta breve enumeración, que dista mucho de ser completa, ilustra algunas de las funciones que pueden ejercer los modernos servicios en el proceso productivo y que se refieren a la provisión de información sobre los mercados, las tecnologías disponibles y las distintas alternativas de producción y estrategias comerciales que debe contemplar el productor. Son, asimismo, un medio favorable para la introducción de innovaciones y se encargan de funciones esenciales como el financiamiento, el transporte y la comercialización. En definitiva, éstas son todas funciones que determinan en un alto grado si el producto final podrá competir o no en los dinámicos mercados de hoy.

En los países industrializados este nuevo papel de los servicios al productor ha sido ampliamente reconocido, y las naciones más exitosas en términos de crecimiento y exportación son justamente aquellas que cuentan con una infraestructura bien establecida, en la que las distintas categorías de

servicios han logrado desarrollar las ventajas de la especialización y de la complementación entre sí y con las demás actividades productivas.

En América Latina la situación es muy distinta. En efecto, en la región los servicios se identifican todavía como un sector retardatario del desarrollo o bien constituyen una válvula de escape para los problemas de empleo. De hecho, los servicios tradicionales suelen caracterizarse por su baja productividad y por su relativa desvinculación del proceso productivo mismo, mientras que la modernización de los servicios ha llegado sólo a algunos enclaves de gran dinamismo relacionados con la exportación o con los mercados internos de consumo sofisticado.

Por lo tanto, es urgente llamar la atención sobre la necesidad de que los países latinoamericanos y caribeños elaboren y apliquen políticas para desarrollar una infraestructura moderna de servicios al productor. Aunque la experiencia en este sentido es escasa, es evidente que los servicios al productor necesitan políticas de estimulación del mercado, que favorezcan su modernización y fortalezcan su interrelación con los demás sectores. En efecto, la gran mayoría de estos servicios pertenece nitidamente al área de la actividad privada y, por tanto, al Estado le corresponde principalmente crear un marco que impulse la gestión de la empresa privada. Lo anterior supone cierta reglamentación de algunos servicios y la total desreglamentación de otros, dependiendo de la naturaleza y de la capacidad local preexistente.

d) *Telecomunicaciones, información electrónica e informática*

Este sector no sólo posee interés económico en sí, sino que constituye en gran medida la infraestructura de apoyo de los servicios al productor y, muy particularmente, de los servicios a los productores de servicios. Este carácter de infraestructura cobra todavía más validez cuando se trata de comercio internacional, en cuyo caso el acceso a este último tipo de servicios al productor constituye un requisito imprescindible para penetrar en los mercados exteriores.

Se observan aquí las dos caras de la moneda, en términos de riesgos y ventajas que podría representar un acuerdo de liberalización del comercio internacional de los servicios: por un lado, se favorecería la penetración en los mercados regionales de empresas extrarregionales, en tanto que por el otro, se contribuiría a mejorar la competitividad auténtica de la industria regional.

Considerando las grandes tendencias tecnológicas que conducen de manera creciente hacia la electronización, la numerización, la internacionalización y la integración de los servicios, que hacen irreversible determinada evolución de los procesos, la estrategia que se propone consiste en favorecer el que la región desempeñe un papel concordante con su gravitación internacional.

En este sentido, algunas pautas de acción podrían contribuir a orientar las políticas de los países de la región:

i) preservar al máximo el *carácter cooperativo del sistema internacional de telecomunicaciones*. En este sentido, habría que fortalecer el rol de Intelsat, institución amenazada por la desestabilización de dicho sistema cooperativo.

ii) integrar directa o indirectamente la industria de la región a los *grandes proyectos internacionales de investigación y desarrollo* en curso en este campo, en particular aquellos que tienen un carácter normativo. Cabe destacar que los grandes consorcios multinacionales de este sector vienen consagrando del orden del 10% de sus ingresos a la investigación y el desarrollo. Ni las escalas de producción ni los niveles de beneficio permiten a la industria de la región alcanzar porcentajes y volúmenes comparables. Entre los grandes programas a los cuales la región debería de una u otra manera asociarse, cabe mencionar: Jessi en materia de componentes electrónicos, televisión de alta

definición, RACE sobre redes de telecomunicaciones de gran amplitud de banda, ESPRIT en informática y electrónica, e IMPACT en servicios de información.

iii) hacer valer las *especificidades del sector*, que nacen del hecho de que manipula una mercancía que no es como las otras: la información. Surge de ello la necesidad de abordar en profundidad y en concierto con el resto del mundo, temas tales como la protección de la vida privada, la propiedad intelectual y la criminalidad informática.

5. El sistema financiero y la transformación productiva

a) El sistema financiero y el desarrollo económico

La indispensable transformación de la estructura productiva que deberán efectuar los países de la región y el escaso flujo de capital externo que se prevé para los años noventa, han tornado la movilización del ahorro interno y la calidad de la inversión en factores decisivos para alcanzar ritmos satisfactorios de crecimiento. En este contexto, adquiere particular significado la captación e intermediación de fondos hacia la formación de capital por parte de las instituciones financieras, las cuales pueden realizar un significativo aporte al desarrollo económico, incentivando el ahorro, la inversión y la reasignación eficiente de los recursos. En esencia, ello se debe a que el sistema financiero amplía el rango de opciones de los agentes económicos. En efecto, de no existir aquél, los agentes económicos con superávit de ingresos en relación con sus planes de gasto, sólo podrían mantener sus ahorros atesorando medios de pago o adquiriendo algún bien o activo físico. Por el contrario, las instituciones financieras podrían captar una multitud de ahorros o excedentes mediante la emisión de una gama de instrumentos financieros de diversa rentabilidad, riesgo y liquidez. Del mismo modo, en ausencia del sistema financiero, los agentes económicos tendrían limitaciones para llevar adelante planes de gasto que excedieran sus ingresos o recursos. En cambio, con los fondos captados de los agentes superavitarios, las instituciones financieras podrían contribuir a financiar los planes de gasto de los agentes deficitarios de recursos. Además, al intermediar fondos, las instituciones financieras no sólo podrían captar una enorme cantidad de pequeños ahorros con el objeto de financiar proyectos de inversión de mayor envergadura, sino que, al mismo tiempo, lograrían "transformar" o extender el plazo de los créditos que financian tales proyectos, en relación con el plazo medio más corto que caracteriza a los ahorros financieros.

En principio, el efecto estructural del adecuado desempeño de la función movilizadora y captadora de fondos por parte de las instituciones financieras es un incremento en el flujo de ahorro real como proporción del producto. Asimismo, las instituciones financieras mejoran la eficiencia en la asignación de recursos evaluando una gran cantidad de antecedentes con el objeto de seleccionar proyectos de inversión rentables de agentes económicos con déficit de fondos. Por otra parte, al asignar créditos, compete a las instituciones financieras cotejar el correspondiente nivel de deuda de los agentes económicos que reciben financiamiento con los fondos patrimoniales o capital propio que ellos aportan, a fin de configurar relaciones deuda-capital que posibiliten el oportuno repago de los créditos. Por último, el sistema financiero también contribuye al desarrollo económico y a la transformación productiva reasignando fondos hacia actividades o sectores que se han vuelto más rentables, con lo cual se agiliza el desplazamiento de recursos reales entre los sectores económicos.

En la práctica, el aporte a los procesos de acumulación que puede efectuar el sistema financiero depende de factores externos a su ámbito y de factores internos vinculados con su organización, reglamentación y marco legal. Entre los primeros se destacan el logro de un razonable equilibrio entre las variables macroeconómicas, un sistema de precios que proporcione señales correctas de asignación de recursos, y un régimen neutral de incentivos que no grave el sistema financiero en relación con

las demás actividades económicas. A su vez, los factores internos más importantes incluyen: una organización del sector financiero que incentive la competencia entre las diversas instituciones financieras y que permita aprovechar las economías de escala; la presencia de mecanismos de control de la solvencia de las instituciones financieras con normas prudentes de diversificación de cartera; la calidad de la gestión de las operaciones financieras y crediticias; y un marco legal que facilite y despierte confianza en las operaciones financieras, en particular, las captaciones de fondos de mediano y largo plazo.

Tanto la teoría como distintas experiencias ocurridas en la región subrayan la importancia que tiene para el crecimiento que ciertos precios claves guarden relaciones adecuadas. En el caso del tipo de cambio, esta vinculación se deriva principalmente del incentivo que un adecuado nivel real proporciona a la expansión de los sectores productores de bienes exportables. En el caso de las tasas de interés, esta relación se vincula sobre todo con la ampliación del ahorro *financiero* y con el incentivo para canalizar esos fondos hacia inversiones más productivas y hacia una utilización más eficiente de la dotación de capital. En cambio, el efecto de las tasas de interés sobre el ahorro *real* ha mostrado ser modesto, si no indeterminado. Aunque las alzas en las tasas de interés pueden incentivar el ahorro de las personas, al mismo tiempo pueden disminuir el ahorro de las empresas al reducir su rentabilidad y aumentar el costo que para ellas representa el servicio de su deuda neta.

Un régimen neutral de incentivos para el sistema financiero se caracteriza por contemplar tasas reales positivas de interés (dentro de un rango razonable), tipos realistas y creíbles de cambio, y márgenes de intermediación o *spreads* moderados entre las tasas de interés activas (o de colocación) y las tasas de interés pasivas (o de captación). Estas condiciones otorgan competitividad a los instrumentos financieros internos en relación con otras opciones de inversión dentro y fuera de los límites geográficos del país. Como tales, son indispensables para estimular el ahorro en instrumentos financieros, prevenir la fuga de capital al exterior, y validar el papel de los precios en la asignación y reasignación de fondos. La existencia de un régimen neutral de incentivos facilita asimismo la "profundización" financiera. Este proceso —que se refleja en la mayor proporción del producto interno bruto que representan los fondos financieros— se caracteriza además por la introducción de nuevas instituciones e instrumentos financieros, lo que contribuye a extender el plazo de los títulos de la deuda y a aumentar el significado de los títulos patrimoniales o de los aportes de capital propio entre las fuentes de financiamiento.

b) *La política de las tasas de interés y las limitaciones de los sistemas promocionales de crédito*

En numerosos países de la región la fijación de las tasas nominales de interés y de los tipos de cambio en condiciones inflacionarias ha conducido en distintos periodos al establecimiento de tasas reales de interés demasiado bajas (y aun negativas) y a considerables rezagos cambiarios. (Véase el recuadro V.17.) Por otra parte, en un esfuerzo por suplir la tradicional orientación de corto plazo de la banca comercial o de depósito, los gobiernos de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe impulsaron la creación de bancos y fondos de desarrollo. Estos se orientaron a financiar proyectos de inversión de los sectores privados utilizando fondos públicos o provenientes del exterior. En un gran número de casos los gobiernos optaron por instituciones especializadas y por sistemas promocionales de financiamiento, como por ejemplo, créditos selectivos a tasas preferenciales de interés en favor de determinados sectores o actividades productivas considerados prioritarios.

Sin desearlo, estas modalidades y políticas financieras han limitado el papel de los sistemas financieros y de los mercados de capital en la captación y movilización de fondos hacia la inversión. Estas funciones se han visto entrabadas también, sobre todo en el último tiempo, por la dudosa situación de solvencia que parece afectar a una buena parte de las instituciones de crédito de la región.

Recuadro V.17

**EL SISTEMA FINANCIERO DE LA REPUBLICA DOMINICANA
EN LA DECADA DEL OCHENTA ***

El sistema financiero regulado por el Banco Central perdió competitividad en la década del ochenta. Esta situación incentivó la expansión del sistema financiero informal, la fuga de capital al exterior, y una reducción en el tamaño relativo del sistema financiero regulado. Se estima que en 1987 operaban alrededor de mil instituciones financieras informales, que captaban e intermediaban fondos equivalentes a un tercio de los del sistema financiero regulado. Los depósitos privados de dominicanos en el exterior más que se duplicaron entre 1980 y 1987. La relación créditos/PIB de las instituciones financieras reguladas cayó de 39% en 1983 a 35-36% en 1986-1987.

Los principales factores que contribuyeron a la pérdida de competitividad de las instituciones financieras del sector regulado y de los instrumentos financieros en moneda nacional, fueron fuertes presiones inflacionarias —originadas en una importante monetización de los déficit del sector público— y políticas inadecuadas de fijación de las tasas de interés o de los tipos de cambio. A partir de 1984 irrumpieron inflaciones equivalentes a varias veces el promedio de la década precedente (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

**REPUBLICA DOMINICANA: INDICADORES DE LA SITUACION
DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS**

Año	Depósitos privados en el exterior (millones de dólares)	Porcentaje de inflación interna según variación deflactor PIB	Relación créditos/PIB instituciones financieras reguladas ^{a/}
1980	459	13.8	34.1
1981	568	4.8	35.8
1982	653	7.3	36.9
1983	719	4.8	38.9
1984	851	18.5	33.4
1985	903	38.9	30.8
1986	846	22.4	34.8
1987	1 041	15.7	35.9

^{a/} Excluye el crédito del Banco Central.

Las presiones inflacionarias tornaron erráticas, y con frecuencia negativas, las tasas reales de interés que devengaron las captaciones o pasivos e incluso, en varios años, las tasas reales de interés que devengaron las colocaciones o activos de las instituciones financieras del sector regulado (véase el cuadro 2).

Los márgenes de intermediación o "spreads" que se desprenden de la diferencia entre las tasas activas y pasivas fueron claramente insuficientes para sostener la rentabilidad de las instituciones financieras reguladas, salvo la banca comercial. En este último caso, deben tenerse en cuenta encajes de habitualmente más del 20% a sus depósitos al evaluar un margen de intermediación bruto que se situó en promedio por encima del 9% al año en el período 1980-1987.

Los efectos redistributivos de las tasas reales de interés fueron sustanciales a partir de 1984. Los impuestos implícitos a los depositantes alcanzaron a un promedio anual de no menos del 5% del producto (PIB) en el período 1984-1987. Los subsidios implícitos a los usuarios de crédito alcanzaron a un porcentaje similar en ese período (véase el cuadro 3).

* Este recuadro está basado en un trabajo de Apolinar Veloz (con la colaboración de Magdalena Lizardo y Rolando Guzmán) sobre el sistema financiero dominicano y la asignación selectiva del crédito.

Cuadro 2

TASAS DE INTERES REALES ^{a/} DEVENGADAS AL AÑO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS
DEL SECTOR REGULADO
(Porcentajes)

Año	Bancos comerciales		Bancos de desarrollo		Bancos hipotecarios		Asoc. de ahorro y préstamo	
	Tasa pasiva	Tasa activa	Tasa pasiva	Tasa activa	Tasa pasiva	Tasa activa	Tasa pasiva	Tasa activa
1980	-7.5	3.1	-7.1	-5.5	-5.5	0.1	-9.6	-7.4
1981	1.9	10.8	2.9	5.3	3.0	8.5	-0.3	1.9
1982	-0.8	7.4	3.5	2.8	2.4	6.4	-2.0	-0.3
1983	0.6	8.1	6.1	6.7	6.1	8.5	0.9	2.0
1984	-14.0	-6.5	-8.8	-7.6	-7.1	-5.1	-12.8	-11.4
1985	-34.3	-24.7	-28.0	-25.7	-26.4	-24.0	-32.4	-30.9
1986	-17.0	-5.7	-9.1	-6.5	-8.9	-6.8	n.d.	n.d.
1987	-8.9	2.3	0.3	2.2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

^{a/} Con deflactor del producto (PIB).

Cuadro 3

ESTIMACION DE LAS TRANSFERENCIAS IMPLICITAS EN LAS OPERACIONES FINANCIERAS
DEL SISTEMA FINANCIERO REGULADO

Año	Subsidio usuarios de crédito como porcentaje del PIB		Impuesto a depositantes como porcentaje del PIB	
	Bancos comerciales	Total instituciones sector regulado	Bancos comerciales	Total instituciones sector regulado
1980	1.2	2.6	1.8	3.1
1981	-0.4	0.2	0.3	0.9
1982	0.3	1.2	0.8	1.5
1983	0.2	0.8	0.6	1.0
1984	2.8	4.9	2.7	4.6
1985	5.5	9.6	5.2	9.1
1986	3.0	3.9 ^{a/}	3.9	4.7 ^{a/}
1987	1.3	2.5 ^{b/}	2.3	2.4 ^{b/}

^{a/} Excluye asociaciones de ahorro y préstamo.

^{b/} Excluye asociaciones de ahorro y préstamo y bancos hipotecarios.

De hecho, el otorgamiento de créditos para el financiamiento de proyectos de inversión a tasas de interés subsidiadas o preferenciales contraviene principios generalmente aceptados de asignación de recursos. Si los proyectos de inversión en sectores considerados prioritarios son rentables, los subsidios a la tasa de interés no son necesarios, a menos que las actuales tasas de interés sean demasiado elevadas y se espere que disminuyan en el futuro. Si, en cambio, los proyectos de inversión no son rentables a tasas de interés real adecuadas, no debieran ser objeto de crédito, a menos que generen beneficios no considerados en los cálculos de rentabilidad privada. Pero, en este caso, los subsidios deberían canalizarse no a través de las tasas de interés sino directamente por medio del presupuesto público, tal como se ha dispuesto recientemente en Costa Rica. Por el contrario, el mayor plazo de los créditos otorgados por los bancos de desarrollo es justificable ya que el mercado de crédito puede no disponer de fondos a plazos adecuados para el financiamiento de proyectos de inversión.

El factor que ha restado más efectividad a las políticas selectivas de crédito es la fungibilidad de los fondos financieros, lo que explica que éstos tienden a dirigirse, de todas maneras, hacia los sectores de mayor rentabilidad.⁵ El desplazamiento de fondos preferenciales hacia otras actividades y el acceso al crédito de proyectos insuficientemente rentables que posibilitan las tasas subsidiadas de interés en mercados de crédito de por sí segmentados o fragmentados, subrayan las distorsiones que pueden acarrear los sistemas promocionales de financiamiento. Por ejemplo, en la República Dominicana, la fijación de tasas de interés reales demasiado bajas o negativas significó una exacción implícita a los depositantes que puede haber representado en promedio alrededor de 5% del producto interno bruto en el período 1984-1987, con un subsidio implícito similar en favor de los usuarios de crédito. La inequidad de estas redistribuciones se desprende del hecho de que el patrimonio e ingreso medio de los depositantes seguramente era bastante inferior al patrimonio y al ingreso medio de los usuarios de crédito.

Por las razones señaladas, un régimen neutral de incentivos para el sistema financiero debería apuntar hacia un rango de tasas reales de interés positivas pero moderadas en el sistema financiero formal (suponiendo que existen tipos de cambio creíbles y realistas). Las tasas de interés activas no deberían exceder una tasa razonable de rentabilidad antes de aplicado el impuesto (si el pago de intereses se califica como ingreso para fines tributarios), o bien no deberían exceder de dicha tasa de rentabilidad después del impuesto (si el pago de intereses se califica como costo para fines tributarios). De lo contrario, los usuarios de los créditos tendrán dificultades para servir sus deudas. Al mismo tiempo, las tasas de interés activas no deberían caer por debajo del límite en que pierden efectividad como elemento racionador de la demanda de crédito.

Por su parte, las tasas de interés pasivas no deberían exceder de aquellas en que pierden competitividad en relación con otras fuentes de financiamiento, ni situarse por debajo del límite en que dejan de atraer y conservar fondos en el sistema financiero. Este último objetivo exige que las tasas nacionales de interés de captación sean al menos iguales a las tasas internacionales de interés más las expectativas de devaluación del tipo de cambio.

Sin embargo, la determinación de tasas de interés de mercado como las señaladas exige condiciones macroeconómicas bastante estrictas. Entre éstas se cuentan principalmente: el control del déficit del sector público, con el objeto de limitar su demanda de fondos en el mercado de crédito o evitar un crecimiento desmedido de la oferta de dinero (con los efectos consiguientes sobre el nivel de precios y las reservas internacionales); el control de las presiones inflacionarias en un contexto de reducidos encajes y otros gravámenes al sistema financiero; y la interacción sistemática de los principales mercados macroeconómicos, que posibiliten el ajuste simultáneo —mediante cambios en los precios— de los mercados crediticio, laboral y cambiario, a fin de evitar que, ante factores que perturban el equilibrio macroeconómico, el primero de esos mercados termine por absorber los efectos causados por las rigideces y desajustes de los otros dos. Como se desprende de las experiencias recientes de Chile y de Costa Rica, estas condiciones otorgan credibilidad a la política económica y permiten que el mercado juegue un papel más activo en la determinación de las tasas de interés, sin el riesgo de que su operación relativamente libre conduzca a la aparición de tasas reales desorbitadas.

En economías sujetas a presiones inflacionarias, un régimen de tasas reales de interés positivas pero moderadas debe estar sujeto a procedimientos que neutralicen los efectos de la inflación en las operaciones financieras. Entre estos procedimientos se cuentan la indización completa de fondos, que se ha practicado en Brasil y en Chile; la extensión automática de crédito para compensar el efecto de la inflación sobre créditos otorgados anteriormente en sistemas no indizados (pero con tasa de interés variable), que utilizan determinados fondos de desarrollo en México; y la indización sujeta a un tope máximo preanunciado y un régimen de tasas nominales variables de interés, que ha experimentado Colombia.

c) *Reorganización de las instituciones de crédito*

El establecimiento de instituciones de crédito menos especializadas, que puedan diversificar más ampliamente sus fondos activos y pasivos, involucra cambios en la legislación que hagan más uniformes las operaciones financieras y la prestación de servicios que pueden realizar estas instituciones, y que faciliten la fusión entre ellas. Las opciones de reorganización incluyen desde la expansión del campo de las instituciones de crédito hacia operaciones y servicios complementarios a los que ya ofrecen, hasta legislaciones de multibanca que abran la puerta a un amplio espectro de actividades financieras. Esta última alternativa se ha llevado a la práctica en Chile y en México.

Las imperfecciones de los mercados de crédito de la región se manifiestan particularmente en la falta de acceso a los préstamos ("racionamiento" crediticio) de las firmas y agentes económicos que operan en pequeña escala y de los proyectos de empresas nuevas de diverso tamaño sin un previo historial de pagos. Esta falta de acceso avala el papel de las instituciones financieras de desarrollo. Sin embargo, la experiencia indica que el mero acceso al crédito es insuficiente para lograr incrementos en la producción que garanticen el repago de las deudas. El suministro simultáneo de capacitación y de asistencia técnica a los usuarios del crédito ha demostrado ser decisivo en los bancos y fondos de desarrollo que han alcanzado resultados exitosos. La rentabilidad de los proyectos de inversión debería justificar el acceso al crédito de estas instituciones a plazos apropiados sin que hubiera necesidad de aplicar subsidios a las tasas de interés.

Los bancos y fondos de desarrollo están sujetos a un ajuste de su papel en los sistemas financieros. Uno de los objetivos básicos de estas instituciones en la década 1990 debería ser la captación propia de fondos de mediano y largo plazo en el mercado, a fin de complementar los recursos que pudiesen aportar o canalizar los sectores públicos. El logro de este objetivo permite visualizar la importancia de la emisión de títulos rentables de captación de fondos a esos plazos, el énfasis en la rentabilidad de los proyectos de inversión, y las fórmulas de financiamiento de los proyectos de modo de limitar el riesgo crediticio de las instituciones de desarrollo. Para este último efecto, puede exigirse una mayor proporción de fondos patrimoniales a los inversionistas, interesarse a las instituciones de desarrollo para que aporten capital de riesgo a los proyectos, y abrirse opciones de capitalización de créditos en caso que determinados proyectos presenten problemas de pago durante su ejecución.

El arrendamiento financiero de bienes de capital o *leasing*, es una alternativa para suplir la carencia de fondos de largo plazo para el financiamiento de proyectos de inversión. Esta alternativa encierra un gran potencial en la región y podría formar parte, entre otras, de las operaciones financieras de los bancos de desarrollo.

En el caso de la banca comercial, la introducción de fondos de garantía por parte del sector público u otras instituciones solventes puede bastar para que los agentes económicos y las empresas pequeñas accedan a los créditos para obtener capital de trabajo, para la exportación, y a otros créditos productivos.

D. INTERACCION ENTRE LOS AGENTES PUBLICOS Y PRIVADOS

1. *Principios generales*

El estilo de intervención estatal consecuente con la transformación productiva con equidad evidentemente, como ya se señaló, habrá de ser distinto de aquel que favoreció la industrialización de la fase precedente. Este último se centró en crear la infraestructura física de apoyo para una

industrialización orientada básicamente hacia el mercado interno, transfiriendo recursos al sector privado, con arreglo a distintas modalidades, y estableciendo empresas públicas en algunos sectores de insumos de uso difundido. Hoy, en cambio, las dos tareas cruciales para el Estado consisten en participar en la superación de las carencias acumuladas en los ámbitos de la equidad y de la competitividad internacional.

El contenido y alcance de esa intervención no admite fórmulas preconcebidas. No sólo será función del contexto institucional, social, económico y político en que se dé, sino que, en sociedades plurales y democráticas, tendrá que someterse a una amplia concertación entre las distintas fuerzas representativas. De ahí que únicamente se pueden ofrecer algunos principios generales para la acción estatal en apoyo a la transformación productiva con equidad. La forma concreta en que esos principios se expresen dependerá de varios elementos, entre otros, de la interacción entre agentes públicos y privados —incluidas en estos últimos las organizaciones del sector— en el marco de lo que en este documento se ha denominado la "concertación estratégica". (Véase el recuadro V.18.)

Recuadro V.18

LA EXPANSION EXPORTADORA CHILENA Y EL PAPEL DE LA CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION

En los años setenta y ochenta se produjo un notable cambio estructural de la economía chilena, la que dejó de ser una economía bastante cerrada para volcarse esencialmente a la exportación. Medido en dólares de 1988, el valor de las exportaciones se elevó de 2 250 millones en 1972 a 7 050 millones en 1988. Así, el coeficiente de exportaciones pasó de 13.7% en el quinquenio 1968-1972 a 31.0% en el quinquenio 1984-1988. Esto se debió en cierta medida al aumento de las ventas de cobre, pero aún más al crecimiento de las exportaciones de tres rubros: los productos pesqueros, los productos madereros y la fruta fresca. Entre 1972 y 1988, las ventas al exterior del conjunto de estos productos subieron de 191 millones de dólares a 2 134 millones; por lo tanto, originaron cerca de 40% del incremento de las exportaciones totales del país (y más de 60% si se excluyen del cálculo las exportaciones de cobre). La proporción de estos rubros en las exportaciones totales, que era de alrededor de 3% a principios de los años setenta, subió a más de 10% el último quinquenio de los años ochenta. Esto contribuyó a reducir la participación de las exportaciones de cobre de 76% a 44.8%, y por consiguiente, a hacer al país menos dependiente de este metal.

La CORFO y el desarrollo frutícola, forestal y pesquero

El aumento de las exportaciones de estos tres rubros no puede explicarse sin hacer referencia a un agente central en este proceso: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la institución estatal de fomento productivo por excelencia. La CORFO se fundó en 1939. Sus lineamientos básicos son definidos por un Consejo en que participan representantes del sector público y del privado. Hasta 1974, esta institución desarrolló iniciativas en pro del desarrollo de las tres ramas mencionadas, percibidas como estratégicas para el desarrollo nacional.

En el sector forestal, las primeras iniciativas de la CORFO se remontan a principios de los años cuarenta. El primer plan para el desarrollo del sector se tradujo en la puesta en marcha de diversas plantas, entre ellas la primera planta de pulpa química, de propiedad privada. Asimismo, se estimuló la plantación de pino insigne y el levantamiento de catastros forestales. En los años sesenta se creó un instituto de desarrollo tecnológico especializado; en conjunto con la empresa privada, se pusieron en marcha aserraderos y fábricas de paneles, y se establecieron dos grandes plantas de celulosa estatales destinadas a la exportación. Estas últimas sólo comensaron a operar a plena capacidad a fines de los años setenta, y generaron por sí solas el incremento de producción y exportación de pulpa que se registró en ese decenio. Por otro lado, se intensificó el ritmo de expansión de las plantaciones pineras, que han sido la base del aumento de la producción forestal en los últimos años.

En el sector pesquero, si bien las primeras iniciativas de la CORFO datan de los años cuarenta, sólo en 1960 se puso en marcha un vasto plan de promoción, con importantes subsidios al sector privado. En cinco años, tras un explosivo incremento del número de empresas, la producción de harina de pescado se quintuplicó. Pero en 1965 se produjo una violenta reducción del recurso pesquero, lo que afectó fuertemente a las empresas, muy endeudadas. La CORFO aplicó entonces un plan de racionalización de la industria, aportando capitales para la formación de empresas mixtas a partir de la fusión de las existentes. En los años siguientes se consolidó un conjunto más reducido

de empresas, cuyos procesos fueron racionalizados para aumentar su eficiencia. En 1974, cuando los nuevos lineamientos de política llevaron a la privatización de la parte correspondiente a la CORFO en esas empresas, el uso de la capacidad instalada no superaba el 30%. Esa capacidad sólo se copó cerca de 1980. Cabe recordar que en el decenio de 1960, las exportaciones de harina de pescado habían tendido a superar el 75% de la producción, lo que no es de extrañar, pues esta industria había sido concebida como actividad exportadora.

En el sector frutícola, a principios de los años sesenta se emprendieron estudios para determinar sus posibilidades de desarrollo, los que incluyeron análisis de los mercados europeo y norteamericano, examen de los obstáculos internos para el transporte y la comercialización, trabajos en desarrollo de variedades, etc. En 1963 la CORFO abrió una línea de crédito para plantaciones e instalaciones anexas, y en 1968 publicó el Plan Nacional de Desarrollo Frutícola, que previó la construcción de varias centrales frutícolas. Estas eran esenciales para resolver serios problemas de postcosecha (especialmente a través de tratamiento de frío). Como resultado del plan, hubo un fuerte incremento de las plantaciones, se superaron importantes problemas técnicos que dificultaban las exportaciones de fruta fresca y se tomaron medidas para orientar la actividad a la exportación.

El apoyo a las exportaciones a partir de 1974

A partir de 1974 se puso en práctica un conjunto de políticas que propiciaron el desarrollo de las exportaciones de estos tres sectores: apertura comercial acompañada de una importante devaluación real de la moneda; simplificación burocrática del proceso exportador; modificación de la legislación laboral (que contribuyó a una importante caída de la razón salario/dólar y a la regularización de ciertos procesos claves, como la operación de puertos); otorgamiento de garantías respecto a la propiedad de las empresas; puesta en marcha de políticas específicas de promoción sectorial (fuerte subsidio a la plantación pinera, créditos blandos para la fruticultura, etc.), y otras medidas. En el período, la responsabilidad central del desarrollo exportador de estos rubros recayó en la empresa privada.

Lecciones de esta experiencia

Contra lo que pudieran sugerir algunas aproximaciones superficiales, la inserción de una economía en el ámbito internacional se construye sumando las iniciativas de agentes públicos y privados. Estos responden a desafíos ligados a distintos contextos históricos que se traducen en un aprendizaje a veces lento, pero necesario. En iniciativas estratégicas de envergadura como son las de penetrar en nuevas actividades productivas o nuevos mercados, el dilema entre sector público y sector privado parece no existir. Lo que sí parece imprescindible es sumar y coordinar los esfuerzos de uno y otro.

El desarrollo de las exportaciones de productos con ventajas comparativas naturales tarda bastante y exige esfuerzos compartidos importantes. Si se desea elevar la competitividad de esos productos incorporándoles más valor agregado intelectual para así penetrar nuevos mercados, será aún más necesaria una concertación estratégica estable entre el sector público y el privado.

a) *Selectividad apoyada en la autolimitación y la simplificación*

La acción del Estado exige la *autolimitación* y la *simplificación* de sus intervenciones. La lucha por cumplir este objetivo puede por sí misma fortalecer al Estado, al obligar a las autoridades políticas a evaluar las justificaciones y los intereses organizados subyacentes a toda la gama de actividades estatales. En las condiciones actuales, y en el ámbito económico y social, cabría al Estado concentrarse en apoyar la aplicación del progreso técnico al proceso productivo, favorecer selectiva y persistentemente el desarrollo de nuevas ventajas comparativas a nivel internacional, compensar la falta de competitividad de empresas que enfrentan mercados frecuentemente cartelizados transnacionalmente, y corregir los sesgos concentradores del proceso de desarrollo. Si el Estado no emprende este esfuerzo selectivo, podrá ser mayor la pérdida de control sobre las instituciones públicas semiautónomas y mayor el deterioro de la calidad de sus servicios al público.

Cabría reconocer, sin embargo, que este principio puede contraponerse a las demandas expresadas democráticamente y a las convicciones en lo que toca a los derechos sociales, así como a las tácticas clientelistas corporativistas y burocráticas. Asimismo, está presente el peligro de que al Estado le resulta más fácil abandonar aquellas actividades destinadas a atender las necesidades de los

sectores menos organizados y más pobres de la población. El objetivo de la autolimitación del Estado exige así una deliberación pública de los problemas específicos y la presentación de opciones realistas y socialmente justas para la ejecución de las tareas que el Estado abandona. En las democracias pluralistas, las decisiones sobre lo que el Estado debe hacer no pueden descansar enteramente en criterios de eficiencia.

b) *Eficiencia*

Un segundo principio que debe orientar la acción pública es el de la *eficiencia* de los mecanismos de regulación utilizados. Los beneficios de la actuación estatal deben en principio superar a sus costos. La acción pública debe ser evaluable en términos sociales, para lo cual se requiere que las normas de intervención sean claras y comprensibles. Hay que tener presente que las acciones compensatorias para corregir distorsiones en un sector aparecen como una distorsión para todos los demás sectores. Por ello, cuando hay muchas intervenciones gubernamentales, se hace difícil determinar el sector beneficiario neto de la política económica. En otros términos, pasado cierto punto, las intervenciones se hacen excesivas, pues comienza a peligrar la posibilidad de evaluar los efectos de las acciones e iniciativas gubernamentales.

De hecho, hay situaciones en que el exceso de controles, las redundancias administrativas y las demoras en los trámites recomiendan la desreglamentación, proceso cuya drasticidad dependerá del caso que se trate. En otros casos, la reglamentación es una fuente de renta para agentes ubicados fuera del sector público, pero en estrecho contacto con éste: los contratistas del Estado. La estandarización de los procedimientos, la transparencia de las operaciones y las licitaciones públicas apuntan en la dirección de modificar esta reglamentación que favorece las prebendas y que, al desviar la iniciativa empresarial hacia actividades de dudosa rentabilidad social, perjudica la competitividad del sector productivo.

También hay experiencias en que la modificación de los mecanismos reguladores se justifica porque ha variado el patrón de comportamiento de los agentes económicos o los parámetros que determinan su desempeño. Por ejemplo, en algunos países las elevadas inversiones realizadas en el pasado por el sector público en infraestructura y capital humano están entregando sus frutos; así se habrían creado los requisitos para un desarrollo privado autónomo, que no exige el mismo nivel de intervención pública que en el pasado.

Finalmente, existen situaciones en que la desreglamentación puede ser inadecuada o se requiere que sea mayor que la existente, ya sea para proteger los intereses de los consumidores o para orientar los efectos favorables que el mercado tiene en la competitividad.

c) *Descentralización*

La descentralización de muchas responsabilidades del Estado a las autoridades elegidas en el plano regional y local, así como a las organizaciones no gubernamentales y asociaciones de vecinos es deseable y, al parecer, inevitable, en vista de la merma de los recursos del poder central y de las mayores demandas de autonomía regional y local. En este plano también aparecen oposiciones, como ocurre, por ejemplo, entre el propósito de otorgar suficiente autonomía para que los organismos locales puedan adquirir experiencia y confianza en un proceso de tanteos sucesivos, y el propósito de conservar normas nacionales para la prestación de servicios, la garantía estatal de ciertos derechos y las salvaguardias contra la captación de los organismos locales por camarillas y caciques que atienden a sus propios intereses. Esas oposiciones —y aun contradicciones— indican un equilibrio en constante

movimiento entre la centralización y la autonomía local, los subsidios y una autarquía obligada, las normas impuestas centralmente y la resistencia local a tales normas.

d) *Estabilidad y realismo*

Los cambios en el contexto económico interno y externo obligan a modificar las medidas, pero convendría evitar ajustes continuos de las políticas según los vaivenes circunstanciales. En efecto, para desempeñar en forma adecuada la función empresarial y enfrentar los riesgos que ella entraña, el sector privado necesita que las reglas del juego sean estables.

De otra parte, la capacidad del Estado para emprender, reformar o abandonar una política determinada depende, entre otras cosas, de una mejor comprensión de los intereses de grupo, de las organizaciones, y de las ideologías y de las tácticas de autodefensa de los distintos agentes sociales. El liderazgo político democrático podría ajustar sus papeles para que correspondieran en forma algo más estrecha a los intereses sociales mediante el diálogo con sus representantes.

e) *Prospectiva*

Por último, hay que destacar un aspecto de la interacción entre los sectores público y privado que asume especial relevancia: la necesidad de conocer, aunque sea mínimamente, los escenarios futuros hacia los cuales podrá evolucionar cada sociedad nacional. Esta labor de prospectiva ha sido muchas veces perjudicada durante los años ochenta, cuando los desequilibrios y ajustes de corto plazo absorbían la atención de los gobiernos. Durante el próximo decenio, surge como uno de los nuevos papeles que deberán asumir los organismos nacionales de planificación y de coordinación de políticas públicas. La función de prospectiva se justifica ampliamente por lo menos en tres sentidos: favorece la unidad o coherencia intertemporal del proceso de decisiones de los gobiernos; sirve de orientación al cálculo económico privado, permite estimaciones más claras de riesgos en las inversiones de largo plazo y ofrece una visión de las posibilidades de todos los integrantes de la estructura social. Esta labor, que trasciende las meras extrapolaciones de tendencias y no puede confundirse con prácticas superadas que pretendían fijar normas al desarrollo, debe articular perspectivas más allá de las posibilidades de los mercados o de cada actor o grupo social por separado. Con dicho espíritu, esta función de planificación puede desempeñar un papel efectivo de respaldo para los esfuerzos de negociación y entendimiento, tanto entre los gobiernos y las empresas como entre éstos y los demás actores sociales.

2. Distintos ámbitos de la interacción

Respetando los principios antes enumerados, el ámbito de la política económica es muy amplio, extendiéndose desde la gestión macroeconómica a la aplicación de políticas que guardan relación con sectores o funciones económicas específicas. En lo que atañe más directamente a la promoción de la competitividad internacional, pueden destacarse algunas áreas e instrumentos de especial relevancia.

a) *Información sobre mercados y tecnología*

La información suele tener el carácter de bien público, pues, una vez producida, resulta muy difícil excluir del acceso a ella a los interesados. Ello complica el cobro de los servicios de información e influye para que el mercado no suministre el volumen de información que es socialmente deseable. Así se explica que la generación y difusión de información sea una de las funciones que

normalmente desempeñan los gobiernos. Dicha función se justifica en el ámbito de los mercados y la tecnología, en especial cuando existe una gran atomización de productores o consumidores, porque entonces el efecto multiplicador de la acción pública es máximo.

b) *Reducción de riesgos comerciales*

Los indudables riesgos comerciales asociados a una estrategia de mayor apertura de la economía no son razón suficiente para renunciar a ella. En efecto, la experiencia del pasado indica que una estrategia orientada a los mercados internos presenta riesgos similares. Aun así, los riesgos existen y abren espacio a medidas de política que permitan reducir la sensibilidad externa de las economías. En este sentido, el fomento de la diversificación de las exportaciones es un elemento positivo pero insuficiente. Otros instrumentos que pueden contribuir a reducir la inestabilidad externa son los fondos de estabilización de materias primas, los seguros de exportación, las bandas de precios y los mecanismos anti *dumping*.

c) *Protección del consumidor*

El consumidor fue uno de los agentes ignorado con frecuencia en la estrategia industrializadora precedente. Muchas veces se sacrificó la calidad de las manufacturas y no se reparó en su costo en aras de la construcción de una base industrial. La defensa del consumidor puede adoptar distintas formas, incluidos el suministro de información y el castigo de los abusos. Asimismo, la regulación o fijación de precios es una medida que tiene sentido en algunos mercados muy específicos, como por ejemplo el de los servicios básicos, en el que por las economías de escala no es factible crear un mercado competitivo. Sin embargo, no puede esperarse que el Estado monopolice la función protectora. El fomento de organizaciones independientes de consumidores puede ser un excelente mecanismo para cumplir el mismo cometido.

d) *Protección de la propiedad industrial y fomento de la transferencia tecnológica*

La protección de la propiedad industrial mediante patentes o derechos de marca es un incentivo para la investigación tecnológica y la preservación de estándares mínimos de calidad de los bienes y servicios producidos. A su vez, la regulación de la transferencia tecnológica tiene sentido para evitar efectos indeseados de la tecnología en las personas y el medio ambiente. No obstante, en ambos ámbitos cabe hacer algunas salvedades. Así, las patentes o marcas no deben servir de base para acciones que atenten contra los consumidores y la reglamentación de la transferencia tecnológica no puede llegar a un extremo que desaliente proyectos de inversión que sean beneficiosos para el país.

e) *Relaciones entre empresarios y trabajadores*

Parece deseable propiciar una concertación directa entre empresarios y trabajadores, limitando la participación del Estado a un rol de mediador de última instancia. Sin embargo, es necesario establecer mecanismos de equilibrio entre ambos grupos de actores, fortaleciendo la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores y asegurando el cumplimiento de los derechos sociales y sindicales básicos. En este contexto, una mayor flexibilidad y movilidad laboral es positiva atendiendo a las realidades de los distintos sectores. Asimismo, cabría promover mecanismos de conciliación de intereses y fortalecer los objetivos comunes que permitan ampliar la participación laboral y fomentar la productividad en la empresa.

f) *Estrategia activa de inserción externa*

Se hace necesaria una articulación mucho más estrecha entre la estrategia económica externa y la política internacional. Para este efecto, es necesario emprender la modernización de los servicios exteriores latinoamericanos concebidos como puntos focales para el esfuerzo de articulación externa del país, su sociedad y su economía. Esto a su vez implica racionalizar el sistema de gestión de esos ministerios, y modernizar sus sistemas de información, de administración y de formación del personal diplomático, considerados como elementos esenciales de apoyo a la gestión de estos servicios. Se trata de avanzar hacia un concepto de "sistema de política exterior" y hacia su materialización en la organización institucional del Estado.

3. *Organización para la producción*

A lo largo del presente documento, se ha buscado conciliar el imperativo de la transformación productiva con el de la equidad. Esa conciliación no es ajena a los distintos agentes que eventualmente serían los portadores de la transformación. Por ese motivo se presentan a continuación algunas consideraciones sobre el papel potencial de tres tipos de agentes cuyo desempeño presumiblemente buscaría una simbiosis entre los criterios de acceder a la competitividad internacional en el contexto de mayor equidad social.

a) *Empresas públicas*

La crisis de la deuda externa de la década de 1980 ha obligado a los gobiernos de la región a examinar críticamente su desempeño empresarial. En muchos casos se ha visto que los grandes déficit financieros de algunas empresas públicas no tienen relación con la contribución de éstas al desarrollo ni al bienestar. Se ha comprobado también que los aumentos en los precios no necesariamente solucionan el problema financiero de las empresas públicas y que las ineficiencias de sus operaciones tienen raíces profundas, algunas internas y otras de origen externo.

Para que los gobiernos puedan contribuir en forma eficaz a una transformación productiva en la década de 1990, necesitan poder concentrar sus propias capacidades organizativas y administrativas —que son necesariamente limitadas— en áreas que consideran prioritarias en función de las metas que se han fijado. Para ello es preciso tener en cuenta los siguientes criterios:

i) la reducción o eliminación del déficit de una empresa se logrará sólo en la medida en que se comprenda el origen de dicho desequilibrio. Este podría estar tanto dentro de la empresa (por ejemplo, mala gestión, sistema de estímulos ineficaz) como en su exterior (objetivos definidos por el gobierno que son incompatibles con la obtención de utilidades, tarificación mal diseñada, etc.). El uso de uno u otro esquema para resolverlo dependerá, por tanto, de la deficiencia existente y de los costos y beneficios de superarla.

ii) los objetivos propiamente sociales o de fomento de la empresa deberían precisarse de modo que se cuantifique su magnitud y se evalúe su efecto sobre la posibilidad y costo de lograr el conjunto de objetivos de la empresa. Para ello pueden utilizarse diversos criterios, además de la rentabilidad. También podría incrementarse la transparencia de los diversos flujos entre las empresas y el sector público.

iii) la política de personal de las empresas públicas debe corresponder a la importancia que ellas tienen: un grado razonable de estabilidad y autonomía así como un nivel competitivo de remuneraciones parecen requisitos indispensables.

iv) las grandes empresas productivas públicas de la región constituyen un activo importante cuando su base económica es sólida y su administración es eficiente. Sin embargo, hay casos en que la dotación de recursos de algunas empresas públicas excede las necesidades de sus actuales objetivos y existe sobrecapitalización o exceso de empleo y la capacidad técnica o la capacidad instalada están subutilizadas. Corresponde, entonces, modificar los objetivos o reducir la dotación de recursos.

v) la relación con los proveedores de cualquier origen debería ser transparente y servir para inducir el desarrollo tecnológico y el aumento de la productividad de éstos, evitando la consolidación de relaciones que favorecen las prebendas.

vi) las grandes empresas gubernamentales deben constituir un factor crucial del cambio tecnológico, la investigación aplicada, el desarrollo de las actividades para integrar los eslabonamientos interindustriales o la celebración de acuerdos de complementación regional.

vii) la situación de las empresas públicas concebidas para superar una deficiencia del mercado, o su inexistencia debe ser revaluada de modo realista. En los casos en que existen las condiciones de desarrollo de mercado, la actividad puede ser transferida al sector privado; en aquellos en que no se ha logrado inducir la generación de dichas condiciones, las empresas pueden ser reorientadas o eliminadas.

viii) debe restringirse la práctica de estatizar una empresa para evitar su cierre y en el caso de las actuales empresas públicas originadas de ese modo, es preciso analizar diversas opciones como su racionalización y venta, su cierre definitivo o su traspaso.

ix) existen diferentes casos en los que podrá aumentarse la importancia relativa del sector privado para el suministro de bienes y servicios, sea mediante la desreglamentación de sus actividades, la concesión de franquicias, o la privatización de las empresas. Esta última puede considerarse como parte de un conjunto de medidas respecto de las empresas públicas con déficit crónicos, en el caso de empresas públicas que operan en mercados en los que pueden ser sustituidas por firmas privadas, o cuando se trate de firmas originalmente privadas y cuya racionalización las ha tornado nuevamente viables desde un punto de vista financiero.

x) un aspecto determinante de los resultados de la privatización es el modo en que ella se realice. La diversidad de situaciones que pueden plantearse desde el inicio y hasta después de su conclusión —en lo que se refiere a la regulación, por ejemplo— pueden ser resueltas de maneras bastante diferentes. De particular importancia es que, en la secuencia de las operaciones, el cambio de agentes no preceda los esfuerzos de estabilización, sino sea posterior a ellos.

Los avances en los mecanismos de regulación, en la capacidad técnica y económica del sector privado y en el sistema financiero pueden justificar una mayor presencia privada y extranjera en sectores que en las etapas anteriores del desarrollo eran considerados privativos de la acción pública. Sin embargo, en estos sectores la privatización y la liberalización en general no bastan para un funcionamiento eficiente. Por el contrario, ella puede llevar, por ejemplo, a transformar una empresa pública ineficiente en un monopolio privado igualmente ineficiente, que además cobra altos precios y no destina suficientes recursos a inversión. Alternativamente, se puede lograr un importante avance sin necesidad de privatizar, si a las empresas públicas se les imponen objetivos comerciales, se da autonomía y responsabilidad a sus ejecutivos, se adoptan mecanismos eficientes de control y regulación, y se las somete a la competencia interna o externa. En síntesis, la privatización debe usarse en forma selectiva, acompañada de otras medidas que garanticen que el resultado sea una mayor productividad del sector empresarial.

b) *Pequeña y mediana empresa*

Es preciso reconocer la gran diversidad de sujetos que se incluyen en la noción de pequeña y mediana empresa, y distinguir las contribuciones que pueden efectuar al logro de las numerosas potencialidades que se asocian a dichas empresas. También es necesario destacar, junto a las potencialidades, las vulnerabilidades inherentes a ellas. En tercer lugar, es imprescindible integrar las propuestas respecto a esas empresas en la concepción más general de la transformación productiva deseada.

En general, los objetivos económicos que se atribuyen a la pequeña y mediana empresa —flexibilidad, adecuación a mercados especializados, articulación productiva— son más pertinentes para las empresas que pertenecen al estrato que agrupa las unidades con más de 11 y menos de 100 personas ocupadas (o menos de 200 en determinadas ramas), que, en general, son potencialmente más dinámicas desde el punto de vista de la organización productiva y progreso tecnológico, cuentan con cierta capacidad de diseño y de comercialización, se relacionan con las grandes empresas, y que en algunos casos compiten en el mercado internacional. Esta aproximación se sustenta en la experiencia respecto al papel de estas empresas en el proceso de industrialización de otras economías. Cuando se habla de éxito de ellas, se alude a una pequeña y mediana empresa moderna y económicamente dinámica —como la existente en Italia y en general en los países europeos— y que está articulada en el marco de una relación de complementariedad con otras estructuras productivas (como sucede en el Japón).

Los escasos resultados obtenidos en el pasado con las políticas de apoyo a dichas empresas en América Latina tienen menos que ver con la naturaleza formal de los instrumentos e instituciones —que son en general similares a las de los países industrializados— que con la dinámica de la industrialización precedente y la concepción estratégica con arreglo a la cual el tema se inserta en las políticas económicas e industriales. Como contribución al diseño de políticas específicas, cabe considerar algunos criterios.

En primer término, la política para la pequeña y mediana empresa tiene que ser parte integrante de las políticas para la transformación productiva; por eso, los objetivos de una política para dichas empresas no pueden ser exclusivamente su desarrollo y fortalecimiento, sino el desarrollo y fortalecimiento del sector productivo, en el cual éstas pueden desempeñar un papel positivo de dinamización y articulación. En segundo lugar, el avance tecnológico de un sistema, particularmente en el caso de un país de industrialización tardía, se obtiene principalmente por la difusión de la tecnología existente más que mediante la introducción de innovaciones de vanguardia. Si en la política industrial se pone un mayor acento en el desarrollo tecnológico, con un probable beneficio en función de la competitividad del sistema en su conjunto y disminución de la heterogeneidad estructural, la pequeña y mediana empresa representa un medio con grandes potencialidades de difusión de la innovación ya sea en el campo de los bienes, de los procesos y de la organización de la producción. (Véase el recuadro V.19.)

Finalmente, un objetivo central de las políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa debería ser neutralizar sus vulnerabilidades al menos en lo que se refiere a la insuficiencia de servicios para impulsar su modernización en lo que se refiere a equipos y técnicas de gestión y para desarrollar actividades de investigación y desarrollo. Asimismo, deberían considerar el financiamiento y el establecimiento de redes de comercialización para los productos de esas empresas en el país y especialmente en el exterior.

Recuadro V.19

PEQUEÑA INDUSTRIA METALMECANICA PERUANA

La innovación tecnológica puede tener lugar en sectores como el metalmecánico, e incluso en la producción de bienes de capital (cosa que aparecía generalmente como vedada para los países medianos); más aún, puede lograrse en empresas pequeñas. Lo dicho puede comprobarse en la práctica, como lo demuestra un reciente estudio realizado en el Perú.*

La innovación se concentra en las empresas fabricantes de maquinaria. Corresponde a la introducción de aparatos nuevos o mejorados: equipos para panificadoras, para destilerías, para imprentas; prensas y bombas hidráulicas, transformadores eléctricos, radiotransmisores, componentes neumáticos y otros. Junto con los nuevos equipos, se produjo, la mayoría de las veces, alguna modificación innovadora en los procesos o en los procedimientos.

Las innovaciones fueron facilitadas por diversas variables, entre las que cabe mencionar la existencia de una demanda efectiva, con un mercado en clara expansión, en condiciones de competencia y un estrecho contacto con los clientes; un nivel de calificación del personal muy superior al promedio de la industria peruana (93% de las empresas innovadoras contaban con profesionales o técnicos); el esfuerzo propio por consultar material de información técnica, y, en suma, la actitud favorable a la innovación —79% de estas empresas habían realizado actividades de investigación y desarrollo. Cabe destacar que en su mayoría carecieron de apoyo privado o público, y que, cuando éste existió, fue sólo una ayuda puntual. Las principales fuentes de financiamiento fueron los recursos propios o los préstamos (de clientes o proveedores), y no hubo intervención de la banca comercial ni de las entidades de fomento.

* Villarán, F., Innovaciones tecnológicas en la pequeña industria. Casos del sector metalmecánico, Lima, Fundación Friedrich Ebert, primera edición, 1989.

c) *El sector social*

La participación directa de los trabajadores urbanos y rurales en la expansión de la inversión puede convertirse en un elemento fundamental tanto para apoyar la recuperación de los ingresos familiares y la ampliación del mercado interno como para lograr un crecimiento con una mayor capacidad de generación de empleos productivos. En ese proceso, las formas de asociación para la participación social y solidaria (empresas cooperativas, de autogestión, de propiedad campesina o sindical, y otras) en las actividades económicas tanto en la producción como en el consumo, constituyen una vía para que amplios sectores de la población tengan acceso a la propiedad de los medios de producción.

Existe un conjunto heterogéneo de formas de asociación, empresas altamente productivas y con una gran capacidad de capitalización y altos niveles de bienestar para los miembros de dichas formas de asociación, como también un amplio número de unidades económicas que no han logrado consolidarse a pesar de su potencialidad económica y social. El desarrollo de estas formas de asociación requiere estrategias generales de apoyo en el ámbito de la producción y de la inversión.

Para ampliar esta forma de asociación y superar los obstáculos que enfrenta se necesita, en efecto, una política de fomento mediante la cual se dé aliento a proyectos y empresas económicas viables conforme a una noción distinta de organización y de distribución social. Los obstáculos que han encontrado en el pasado estas formas asociativas consisten en la insuficiencia de la organización empresarial; la ausencia de personal ejecutivo y técnico, la falta de asistencia técnica, la carencia de canales propios de comercialización, los problemas de financiamiento y la falta de adecuación de los marcos jurídicos.

Así también, los recursos asignados a acciones de apoyo desvinculadas entre sí no logran los objetivos ni los resultados previstos. En consecuencia, no es fácil establecer una política de fomento integral para el conjunto de las actividades económicas llevadas a cabo por organizaciones o asociaciones sociales, como tampoco para la pequeña empresa. Más bien, para que la política sea eficaz, es necesario que sus prioridades y el ritmo de sus acciones se establezcan con arreglo a un esquema que considere simultánea, oportuna y específicamente los aspectos que intervienen en la identificación del proyecto de inversión, pasando por la gestión empresarial, de asistencia técnica, financiación y de formación profesional hasta la adecuación jurídica y administrativa institucional.

Las políticas de fomento de las formas de asociación social para la producción deberían formar parte de una estrategia nacional de uso y ocupación del espacio, por lo que deben aplicarse de manera descentralizada en los distintos ámbitos de gobierno. Con ese fin, las asociaciones tienen que desarrollar sistemas de organización que les permitan establecer sus propios organismos de asistencia técnica y financiera específicos para la promoción y expansión del conjunto de este sector diferenciado y por consiguiente también permitan que los beneficiados puedan controlar eficazmente sus propios procesos económicos.

Notas

¹ Puede hacerse otorgando subsidios a entidades reconocidas para que proyecten y organicen seminarios y cursos de capacitación, con matrículas costeadas por las mismas empresas.

² Entre las medidas utilizables para ello figuran subsidios a la realización de campañas de divulgación, proyectos demostrativos y seminarios y otros eventos destinados a sensibilizar a los empresarios, la juventud y la opinión pública acerca de los beneficios de la innovación tecnológica.

³ Al respecto resulta ilustrativo observar la organización del aparato público pertinente en los casos de Japón, Finlandia, Suecia, Francia, Canadá y muchos otros países de la OCDE, donde existe una fuerte ligazón institucional entre los organismos responsables de la política tecnológica y el Ministerio de Industria o su equivalente, del cual dependen directamente.

⁴ En los últimos años, los institutos de formación profesional de la región han procurado redefinir sus vínculos con las empresas productivas. La participación de estas últimas en la gestión de los institutos, la provisión de servicios nuevos como asistencia técnica y apoyo a la gestión, y la creación de centros abiertos de alta tecnología, son muestras de esta tendencia. Asimismo, se ha trascendido la noción tradicional de la capacitación de trabajadores, orientando los esfuerzos hacia el objetivo más amplio de la competitividad y la productividad. Esta actitud es positiva, en cuanto puede hacer que los institutos de formación profesional se adapten mejor a las necesidades productivas concretas, se mantengan actualizados, legitimen su labor ante los empresarios, y sean evaluados en forma periódica. Por cierto, no significa que debido a su existencia se deban dejar de lado las políticas nacionales destinadas a toda la fuerza laboral, especialmente la desocupada.

⁵ Un caso habitual de fungibilidad es la liberación de fondos propios de los inversionistas, ante el acceso a créditos subsidiados, y su canalización hacia proyectos rentables localizados en otras actividades.

VI. LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y LA INTEGRACION ECONOMICA

Al explorar acciones y estrategias tendientes a transformar las estructuras productivas de los países de América Latina y el Caribe, conviene también reexaminar las potencialidades que ofrece la integración económica en materia de aportes a ese proceso. Primero, porque en el pasado se postuló la integración como un instrumento funcional para una estrategia de industrialización cuya finalidad fundamental era abastecer la demanda interna. Faltaría ahora demostrar que la integración puede ser igualmente funcional para estrategias tendientes a lograr mayor competitividad internacional. En segundo lugar, porque, tras veinte años de ensayos de integración subregional, y no obstante importantes logros, no se habían cumplido hacia finales de los años setenta las expectativas cifradas en el proceso, ni siquiera como instrumento de industrialización derivado del propósito original de facilitar un proceso de sustitución de importaciones. Finalmente, cabría preguntarse por qué persiste la gran distancia entre la voluntad política mostrada por los gobiernos de la región, en el sentido de fortalecer la integración (a juzgar por las múltiples declaraciones políticas y decisiones adoptadas al respecto en foros intergubernamentales) y la aplicación de medidas concretas tendientes a elevar el nivel de interdependencia económica recíproca.

El reexamen de las potencialidades de la integración económica ante los desafíos que América Latina y el Caribe enfrentan en los años noventa y siguientes se hace más apremiante cuando se considera que en otras regiones del mundo el tema ocupa un lugar destacado en la política pública. El ejemplo más elocuente se encuentra en la Comunidad Europea, que avanza hacia la eliminación de virtualmente todas las barreras al libre desplazamiento de bienes, servicios, personas y capital hacia finales de 1992. La reciente suscripción de un amplio tratado de libre comercio entre Estados Unidos de América y Canadá, así como la exploración en curso relativa a la puesta en marcha de un proceso de integración entre algunos países del sudeste asiático y del Pacífico, apuntan en la misma dirección. También cabría preguntarse por qué los países más industrializados del planeta avanzan hacia la integración económica subregional a la vez que su participación relativa en el comercio mundial tiende a crecer, mientras que los países de América Latina y el Caribe se han caracterizado en los años ochenta por retrocesos simultáneos tanto en lo que se refiere a su inserción en la economía internacional como en el mantenimiento del grado de su interdependencia económica subregional y regional.

A. EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE LA INTEGRACION EN EL CONTEXTO DE LOS AÑOS NOVENTA

Convendría aclarar el alcance de la integración en el contexto de los desafíos que enfrentan América Latina y el Caribe en la actualidad. En el pasado, muchos países adquirieron compromisos formales, en el marco de agrupaciones subregionales, tendientes a ampliar el espacio económico mediante la coordinación o la unificación de ciertas políticas económicas, generalmente impulsadas por instituciones comunes. Esas políticas incluyeron el otorgamiento de preferencias arancelarias a la

producción subregional (normalmente pero no siempre de carácter recíproco); la adopción de un arancel común frente a terceros aplicado de manera selectiva en materia de productos; e intentos de coordinación en algunos ámbitos de la política económica, sobre todo en materia impositiva y cambiaria, y a veces en sus relaciones económicas frente a terceros países. Además, han proliferado proyectos conjuntos en diversas actividades —transporte, energía eléctrica, investigación, educación, comercialización— que no requirieron por fuerza compromisos formales.

Ante la insatisfacción generalizada que se observa en los países de la región respecto de los logros de la integración intrarregional, se tiende a invocar la necesidad de marcos conceptuales renovados. En ese sentido cabría formular dos observaciones. En primer término, quizás se ha puesto demasiado énfasis en la búsqueda de un nuevo enfoque totalizador para la integración. La ausencia de un enfoque de esa índole ha impedido, a veces, avances parciales inscritos en planteamientos conceptuales de corte quizás más tradicional. En segundo lugar, lo novedoso de un marco conceptual actualizado para la integración no consistiría tanto en el conjunto de instrumentos —las preferencias arancelarias y la coordinación de políticas siempre desempeñarán un papel importante— sino en el contenido y alcance de las medidas que se adopten y la forma en que éstas se apliquen.

De otra parte, también convendría dilucidar el ámbito geográfico de la integración. ¿Habrá de plantearse la consolidación de un solo mercado común latinoamericano? ¿Conviene respetar las agrupaciones subregionales existentes? ¿Son compatibles los compromisos subregionales con arreglos más recientes de carácter bilateral? No se puede perder de vista que la región ya tiene una vasta experiencia acumulada, y que se parte de una situación de hecho, que gira en torno a diversos compromisos integradores de carácter multilateral, y en algunos casos bilateral, en el plano subregional. Parecería conveniente perfeccionar y consolidar lo que existe, avanzar donde se pueda (y cuando parezca justificarse para el cumplimiento de los objetivos antes enumerados) e ir consolidando una urdimbre de esfuerzos integradores en vez de tratar de responder a una imagen preconcebida que exige el cumplimiento lineal de compromisos hasta llegar a una meta final. En ese esfuerzo, habrá de tomarse en cuenta la situación especial de los países de dimensión económica reducida o de menor desarrollo relativo, de manera que su contribución al proceso de integración esté acompañada de una adecuada participación en los beneficios que genera. (Véase el recuadro VI.1.)

Lo que interesa, en definitiva, es que la integración y la cooperación intrarregional coadyuven en el cumplimiento de objetivos más amplios del desarrollo, incluida especialmente, a los fines del presente documento, la transformación de las estructuras productivas. En ese sentido, y siguiendo la lógica de los capítulos precedentes, la integración debe orientarse en torno a los objetivos específicos de fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados. Asimismo, y además de ser funcional para los objetivos de la política económica y las estrategias de desarrollo nacionales, la integración debe, primero, deparar beneficios netos para todos los países participantes; segundo, encontrar un asidero en los proyectos políticos nacionales; y, tercero, suscitar un apoyo en distintos estratos de la población.

En ese sentido, vale la pena destacar dos elementos de la integración latinoamericana requerida para la transformación productiva, en el contexto de la experiencia de otras latitudes. En el caso europeo, la motivación dominante en el ámbito económico ha sido enfrentar la competencia internacional, sobre la base de impulsar un esfuerzo mancomunado de *innovación* tecnológica. Quedar atrás en esta materia significaría perder la carrera de la competitividad en los sectores que hacen uso intensivo de la ciencia y la tecnología, que son los que lideran la confrontación comercial entre las potencias industriales. En los países de industrialización tardía y especialmente los de América Latina y el Caribe, una tarea de igual o mayor importancia consiste en el *aprendizaje* y la *difusión* de la tecnología disponible a nivel internacional. Los incrementos de productividad dependen del ritmo de absorción y difusión de progreso técnico adquirido, asociado al ritmo de inversión; las escalas de aplicación de esa tecnología, vinculadas a la amplitud y crecimiento de los mercados, y a la eficiencia

Recuadro VI.1

ACUERDOS BILATERALES DE INTEGRACION DE URUGUAY

El caso del Uruguay es un buen ejemplo de un país de dimensión económica reducida que, apoyándose en el mercado de sus dos principales vecinos de mayor tamaño —Argentina y Brasil—, ha logrado un significativo incremento y diversificación de sus exportaciones totales. En efecto, a través del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y del Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil (PEC), celebrados a mediados de los años setenta en el marco general de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se abrieron oportunidades para que exportadores uruguayos accedieran a los mercados de Argentina y Brasil como un paso previo para intentar competir luego en otras regiones del mundo. Dichos tratados han ido perfeccionándose mediante las denominadas Actas de Colonia (19 de mayo de 1985); de Montevideo (26 de mayo de 1987), ambas firmadas con el Gobierno de Argentina; y de Cooperación Económica Uruguay-Brasil (13 de agosto de 1986). En la primera de ellas, Argentina decidió desgravar en su totalidad el universo arancelario industrial para las importaciones originarias del Uruguay, hasta alcanzar el 5% de la producción argentina respectiva, salvo para algunos bienes considerados sensibles que tendrán un límite correspondiente al 2.5% de la producción correspondiente al año anterior. El Acta de Cooperación Económica Uruguay-Brasil busca incrementar el comercio recíproco sobre la base de nóminas de ofertas que se negocian periódicamente. Para cada producto existe un cupo, establecido en la negociación, al que deben ajustarse las exportaciones de cada parte. Se otorga una gran importancia al abastecimiento de productos de origen agropecuario, a los servicios y al equilibrio en el intercambio.

Desde que los principales países desarrollados iniciaron la aplicación de las políticas de subsidio y protección al sector agropecuario, el Uruguay había experimentado crecientes dificultades para colocar sus productos en los mercados de esas naciones, a pesar de sus ventajas comparativas tradicionales. Esto obligó al Uruguay a desviar sus ventas a otros países en desarrollo y a diversificarlas. Así, las ventas del Uruguay a Argentina y Brasil crecieron entre 1985 y 1988 en casi 60% —de 62.8 a 100.1 millones de dólares a Argentina y de 143.4 a 228.5 millones de dólares a Brasil—, en tanto sus exportaciones totales al mundo lo hicieron en 25% —de 850.5 a 1 066.9 millones de dólares. Aunque no todo el aumento de las ventas bilaterales es atribuible a los acuerdos mencionados se puede considerar que los acuerdos con Brasil fueron funcionales para el propósito de mantener las exportaciones de bienes con ventajas comparativas naturales, puesto que cerca de los dos tercios de las ventas uruguayas al Brasil están constituidas por alimentos (carne, lácteos, productos del mar, cebada y otros) y productos intermedios. El mercado brasileño fue el destino, en promedio, del 17% de las exportaciones del Uruguay durante los años ochenta. Por su parte, los convenios con Argentina sirvieron al Uruguay para ampliar la variedad de exportaciones no tradicionales, en particular de las manufacturas. Los instrumentos preferenciales utilizados han permitido que casi el 10%, en promedio, de las ventas totales uruguayas hayan tenido como destino el mercado argentino en el mismo período.

La exportación de manufacturas a los países vecinos ha exigido modificaciones en materia de inversiones, incorporación de equipo y aprendizaje tecnológico —que incluyen mejoras de calidad y la organización de sistemas de ventas y de servicio a los clientes con posterioridad a las ventas— que difícilmente hubieran adquirido la magnitud alcanzada dentro de los límites del mercado interno. Así, ciertos sectores (textil de algodón, cerámica, curtientes y, en forma parcial, abonos, hierro y acero) han pasado de exportar a la subregión a exportar en forma regular y creciente a otros mercados. En síntesis, los factores centrales del éxito de estos acuerdos han sido: i) elementos de cooperación no totalmente recíproca y dirigidos a ayudar a un país de potencial limitado; ii) continuidad y suficiente duración, a pesar de algunos cambios, como para generar efectos económicos de significación en áreas como financiamiento, empresas conjuntas, infraestructura física, generación de electricidad (Salto Grande), e inversiones en turismo y bienes raíces; y iii) nivel de calificación que le permite al Uruguay desarrollar y mantener "nichos" en los mercados de sus vecinos y después exportar a terceros mercados.

con que estos conocimientos se utilizan. Esta eficiencia está determinada por el proceso de aprendizaje, las diversas sinergias entre empresas, sectores e instituciones y, en términos más generales, por la eficiencia sistémica de la estructura productiva.

Así, la integración de América Latina y el Caribe para la transformación productiva habrá de fortalecer el proceso de incorporación y difusión de tecnologías disponibles en el mundo. En la

medida en que se amplían los mercados y se favorecen las vinculaciones entre empresas, sectores e instituciones a nivel subregional y regional, se contribuye en grado decisivo a ambos aspectos y, por consiguiente, a la utilización plena de las oportunidades que otorga el haber llegado tarde a la industrialización. De otra parte, la articulación productiva en América Latina y el Caribe permite agregar valor intelectual a los recursos naturales —de los cuales la región está relativamente bien dotada— lo que viabiliza la inserción internacional de una amplia gama de bienes y servicios asociados a esta potencialidad.

B. ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA

Las orientaciones sugeridas para una integración regional que sea funcional para la transformación productiva tornan necesario redefinir los criterios, las modalidades de aplicación de los instrumentos y los protagonistas de las políticas. En capítulos precedentes, se enfatizaron a nivel nacional, en torno al objetivo de la inserción internacional, las políticas de apertura comercial, de tecnología, de educación y capacitación, y de ampliación de la base empresarial. En relación con cada una de esas políticas pueden desarrollarse actividades de cooperación subregional y regional. En el mismo orden de ideas, el cumplimiento del objetivo de la articulación productiva se vería facilitado por acciones conjuntas en ámbitos ya explorados en el plano nacional, como las políticas industriales, agrícolas, de recursos naturales, transportes, servicios al productor, telecomunicaciones e informática, así como el financiamiento de la transformación productiva. Por último, la facilitación de la interacción entre los agentes públicos y privados también encuentra su expresión en las acciones de tipo subregional y regional. A continuación se alude tan solo a algunos aspectos específicos con el fin de ilustrar la potencialidad de la integración latinoamericana.

1. *La inserción internacional y la liberalización del comercio intrarregional*

a) *La simbiosis entre demanda externa y demanda regional*

En otra sección del presente documento se examina el significado y alcance de las políticas de liberalización comercial, tendientes a mejorar la inserción de los países en la economía mundial. Esas políticas no son por fuerza antagónicas con los compromisos integradores dentro de la región. Al contrario, elevar el nivel de interdependencia económica intrarregional facilitaría a la vez el objetivo de adquirir competitividad internacional, con el beneficio adicional de que tendería a diversificar las estructuras productivas de la región.

La simbiosis entre la demanda subregional y la demanda externa se manifiesta de distintas maneras. Acaso la más importante se encuentra en su contribución a la incorporación del progreso técnico dirigido a elevar la productividad, lo cual contribuiría tanto a aumentar las exportaciones como a sustituir importaciones en condiciones más eficientes. Se trataría de impulsar el surgimiento gradual de ventajas comparativas en aquellos sectores en que el desarrollo tecnológico y el aprendizaje se vean facilitados por la acción regional. Parte ineludible de esta tarea es promover el comercio intrarregional, particularmente de los bienes y servicios resultantes de aquellas industrias sustitutivas de importaciones que, ante la eliminación de las distorsiones generadas por el nivel y estructura del sistema tradicional de protección, se convierten en industrias potencialmente exportadoras.

Así, y en la medida en que las innovaciones en materia de productos y procesos necesarias para exportar se desarrollen sobre la base de necesidades que originalmente se hayan manifestado en mercados nacionales, se facilita su explotación inicial en los mercados subregionales. En efecto, como en esos mercados existen condiciones similares de demanda (por el hecho de que hay estratos importantes de la población que tienen gustos y niveles de ingresos similares) y las distancias son menores (tanto geográficas como culturales), es posible explotar inicialmente estas innovaciones a menor costo y con menor grado de riesgo e incertidumbre que en los mercados extrarregionales. Precisamente, como consecuencia del aprendizaje, los mismos productores accederían gradualmente a los mercados de terceros países.

Las iniciativas conjuntas de dos o de varios países pueden proporcionarles a las empresas diversas ventajas en materia de economías externas, de economías de escala y de complementariedades productivas que redunden en reducciones de los costos medios de producción. Partiendo de la base que en un sistema de integración se prefiere crecientemente la especialización intrasectorial y no intersectorial, muchas ramas de la actividad productiva pueden desarrollarse con eficiencia si los componentes de un producto se elaboran en varios conglomerados de producción ubicados en distintos países. Dentro de este contexto, el acuerdo de libre comercio de bienes de capital entre Argentina y Brasil es, precisamente, un ejemplo del tipo de sector que hace uso intensivo de mano de obra calificada en el que la liberalización y ampliación del mercado mediante el comercio intrarregional puede facilitar el desarrollo de exportaciones extrarregionales. (Véase el recuadro VI.2.) Lo mismo es válido para las recientes decisiones adoptadas en el área del transporte y de las telecomunicaciones, entre otros, por Colombia, México y Venezuela.

Finalmente, el proceso de apertura comercial impulsado en algunos países latinoamericanos trae consigo aumentos de sus importaciones totales, incluidas, desde luego, aquellas de origen regional.¹ En ese sentido, la gradual liberalización comercial ofrece la oportunidad, entre otros aspectos, de constituirse en un estímulo al comercio intrarregional, aun cuando el margen preferencial para ese comercio tiende a disminuir. Asimismo, el aumento de la competencia, en contraste con la situación de excesiva protección prevaleciente en el pasado, puede estimular a las empresas a aumentar sus niveles de eficiencia. Ello elevaría la probabilidad de que una parte importante de las empresas que exportaran al mercado regional pudieran exportar posteriormente al mercado mundial. Tanto el proceso de apertura comercial intra y extrarregional, como el hecho de que una proporción de las exportaciones intrarregionales se convertiría progresivamente en exportaciones extrarregionales, influiría para que la integración regional de mercados contribuyera en mayor medida a la creación de comercio —basada predominantemente en la especialización intraindustrial— que a la desviación del mismo. La creación del comercio supone básicamente que la producción nacional sea desplazada por las importaciones intrarregionales. La teoría tradicional de uniones aduaneras considera que éste es un hecho conducente a mejorar la eficiencia, en contraste con la desviación, que entraña la sustitución de importaciones extrarregionales por importaciones intrarregionales con un precio mayor. En el caso de la creación de comercio el costo del ajuste de la producción se reduce en la medida en que se desarrolla un comercio intraindustrial. Gracias a eso, las empresas reducen la gama de bienes producidos y se especializan en determinados productos de la rama industrial a la que pertenecen, sin tener que interrumpir sus operaciones.²

En síntesis, puede evitarse el dilema entre apertura y exportaciones por un lado, y producción de bienes destinados a satisfacer necesidades internas por otro. Tanto el mercado interno como el regional servirían de base para exportar a terceros mercados. Se crearía así una relación entre la satisfacción de necesidades del mercado local a través del suministro de productos con precios bajos, y las exportaciones, que contribuiría a su fortalecimiento recíproco. Asimismo, la diversificación geográfica de mercados reduciría el riesgo de depender exclusivamente de un número reducido de mercados extrarregionales.³

Recuadro VI.2

UN INTENTO DE IMPULSAR LA INTEGRACION: EL ACUERDO BILATERAL ARGENTINA-BRASIL

En noviembre de 1988 los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que tiende a constituir un área de libre comercio entre ambos países, y establece un plazo de diez años para la conformación de un espacio económico común mediante el progresivo desmantelamiento de las barreras comerciales. El mercado así creado reuniría una población estimada en 170 millones de habitantes, y concentraría cerca de la mitad de la producción total regional, así como más de la mitad del producto industrial.

El antecedente más inmediato de esta decisión es la firma de 23 protocolos enmarcados en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que se inició en julio de 1986. En ellos se acuerdan acciones específicas de colaboración en materia instrumental y en varios campos, entre ellos el comercio recíproco, el establecimiento de una moneda común, la ciencia, la tecnología, la cultura, las comunicaciones y el transporte. Entre los acuerdos sectoriales tienen especial relieve los relativos a las industrias aeronáuticas y nuclear, no sólo por su potencialidad económica y tecnológica, sino también por la distensión geopolítica que significan.

De acuerdo con el Protocolo N° 1, se establece un área de libre comercio parcial circunscrita a los productos de la industria de bienes de capital. Se trata de un programa de complementación sectorial basado en los criterios de ampliación de mercado e integración intrasectorial, estímulo del desarrollo tecnológico e intensificación de la competencia. El universo de productos —650 partidas arancelarias— incluye la mayor parte de los equipos y maquinarias eléctricas y no eléctricas de uso difundido o específico, sus componentes, partes y piezas y el equipo y material de transporte no automotor.

Las condiciones de liberalización del comercio entre ambos países establecen la eliminación del arancel y de restricciones no arancelarias para los bienes de capital incluidos en una lista común. A fin de evitar desequilibrios comerciales duraderos, se contempla el otorgamiento de concesiones adicionales por parte del país superavitario y se establecen diversos mecanismos compensatorios en el caso de déficit anuales superiores al 10% del valor del intercambio.

Realizadas ya cuatro rondas de negociaciones, se han incorporado al régimen productos correspondientes a alrededor de un tercio de las partidas arancelarias incluidas en el universo definido en el Protocolo. En 1987 y 1988 el comercio bilateral de bienes de capital se dinamizó notablemente debido, en buena parte, a la expansión del comercio de productos incluidos en la lista común. Asimismo, se favoreció un menor desequilibrio en el comercio, tradicionalmente deficitario para Argentina, puesto que la expansión del comercio de los productos en la lista común explica más del 80% del incremento de las exportaciones argentinas de bienes de capital a Brasil y un 30% de las exportaciones adicionales brasileñas de equipos en 1987.

Con todo, el intercambio comercial de bienes de capital aún es modesto, y hasta ahora no se logra aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece el Protocolo. Es probable que ello se logre en la medida en que se alcancen equilibrios macroeconómicos en ambas economías, se logren acuerdos en materia de inversión pública y de participación de capital extranjero, y se avance en la aplicación de acuerdos complementarios como el Fondo de Inversiones y el Estatuto de Empresas Binacionales. El Fondo tendría el objeto de financiar actividades para abastecer el mercado ampliado, y el Estatuto establecería las condiciones institucionales para inversiones conjuntas.

b) *La apertura comercial como instrumento de negociación conjunta*

En numerosas ocasiones la Secretaría de la CEPAL ha insistido en la necesidad de aprovechar la potencialidad que ofrecen las negociaciones conjuntas de los gobiernos latinoamericanos y caribeños frente a terceros países, valiéndose de su poder de compra combinado.⁴ Diversos obstáculos han impedido una mayor cooperación en este ámbito; más bien, como resultado de la aplicación de distintos programas de ajuste, en los últimos tiempos ha tendido a darse en América Latina y el Caribe un proceso unilateral de apertura o de liberalización comercial, entendido como una reducción o eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias.

Hasta ahora, estos procesos de apertura han sido puestos en marcha individualmente, a veces como parte de la concertación y obtención de créditos con organismos financieros multilaterales. Podría argumentarse que la ausencia de un intento serio y sostenido de explorar las posibilidades de que dichas concesiones recíprocas se obtengan en forma conjunta, en vez de separadamente, ha contribuido a que hayan sido otorgadas en forma unilateral.

La exploración de alternativas concertadas de apertura debería hacerse con varios propósitos. Primero, cabría identificar posibilidades concretas de que dichos procesos de apertura puedan ofrecerse como contrapartida de algunas iniciativas de liberalización planteadas recientemente. Pueden preverse dificultades en las negociaciones para lograr acuerdos orientados a establecer reducciones arancelarias equivalentes ante terceros países, o dirigidos a alcanzar un nivel de protección semejante (que vendría a ser un arancel externo común). Sin embargo, podría examinarse la posibilidad de llegar a un acuerdo selectivo sobre el nivel máximo de aranceles (nivel *consolidado*) que los países de la región estarían dispuestos a comprometerse a no superar en el futuro,⁵ y que se propondría a los principales proveedores extrarregionales a cambio de concesiones significativas para asegurar acceso a sus mercados. Segundo, debería estudiarse la posibilidad de que tales planteamientos puedan hacerse conjuntamente mediante el aprovechamiento de mecanismos existentes, como, por ejemplo, la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), para realizar negociaciones con los Estados Unidos y Canadá. Tendría que explorarse la posibilidad de repetir ejercicios similares con todos los abastecedores principales de América Latina y el Caribe, haciendo uso de mecanismos que se adecuen a cada caso.

Conviene señalar algunos requisitos esenciales para que puedan llevarse a cabo tales exploraciones. El primero de ellos consiste en que las concesiones que se trate de obtener como contrapartida sean adicionales a las que generen otros mecanismos multilaterales como la Ronda Uruguay, así como adicionales a las que ya se hayan obtenido mediante esquemas preferenciales existentes. Puede argumentarse que el principio de adicionalidad podría servir como incentivo para que continúen los procesos de apertura. Otro requisito es que el ejercicio de consulta y negociación debería contemplar mecanismos amplios de consulta, con el máximo número de participantes de América Latina y del Caribe y de los abastecedores, y que las concesiones adicionales sólo puedan obtenerse si los abastecedores principales están dispuestos a otorgárselas al conjunto de los países latinoamericanos y caribeños.

c) *Cooperación en transporte y facilitación del comercio intrarregional*

Las acciones conjuntas en materia de transporte y comunicaciones constituyen un ámbito obvio de la cooperación intrarregional, tanto para la facilitación del comercio entre los países de la región como para asegurar un servicio frente al resto del mundo que contribuya a elevar la competitividad internacional. En ese sentido, y a título de ejemplo, se pueden mencionar dos iniciativas muy importantes en este sentido.

La primera de éstas se relaciona con la industria de transporte regular internacional de la región, y el riesgo que existe de que ésta quede virtualmente marginada de las importantes corrientes del transporte mundial.⁶ Aproximadamente 90% de la población, 77% de la superficie terrestre, 95% del poder adquisitivo y 95% de la capacidad industrial mundial está ubicada en el hemisferio norte. El transporte muestra una concentración igual. Existe la posibilidad de que se concentren aún más los servicios de transporte ante el procesamiento computarizado de la información, el intercambio electrónico de datos, los arreglos contractuales de transporte marítimo y terrestre, y diversas medidas de liberalización que han contribuido a reducir significativamente las interrupciones del movimiento de bienes entre origen y destino.

Las características geográficas de la región privilegian el uso del transporte marítimo para el movimiento de su comercio internacional, lo que se ve claramente reflejado en las cifras, que muestran que más de un 90% se transporta por esta vía.

De no contar con una política coordinada en materia de puertos y de transporte marítimo y terrestre, los países de América Latina y el Caribe corren el riesgo de que su papel se limite a una participación minoritaria en los consorcios de transporte marítimo extrarregionales, o a la mera prestación de servicios de enlace con los puertos donde la carga se transbordaría a buques más grandes, así como a la prestación de servicios de transporte terrestre dentro de la región. En la elaboración de una política concertada, los países de América Latina y el Caribe deben considerar la posibilidad de integrar sus bases de carga para fortalecer su participación en los consorcios de transporte marítimo extrarregional, y estrechar su colaboración en el transporte regional. El esfuerzo conjunto debería basarse en el empleo de tecnologías que proporcionen economías de escala, la explotación de redes intermodales y el establecimiento de sistemas de apoyo que incluyan la utilización de la informática, la coordinación de los servicios marítimos y terrestres, y la facilitación de los procedimientos y documentos comerciales y de transporte.

Por su parte, en el transporte terrestre del comercio intrarregional se distinguen claramente tres sistemas, el del Cono Sur, el del Grupo Andino y el de Centroamérica y México. Si bien ha habido avances, también subsisten insuficiencias importantes. En ese sentido, una de las experiencias más interesantes de cooperación para facilitar el transporte se ha dado entre un grupo de países sudamericanos, que combinaron la agilización de los trámites aduaneros con una mejor utilización de la infraestructura existente para reducir la incidencia del costo del transporte en el intercambio de bienes. (Véase el recuadro VI.3.)

Con el avance en el área de la facilitación cabría esperar que la cercanía natural existente entre los países de América Latina y el Caribe —dada por la contigüidad geográfica, idiomas comunes, costumbres similares, y patrones de consumo parecidos— favoreciera enormemente una relación preferencial en materia de integración sin que por eso se discriminara necesariamente respecto de terceros.

d) *Rehabilitación y ampliación de los mecanismos regionales de pagos y de captación de recursos financieros*

América Latina y el Caribe tienen una vasta experiencia en el desarrollo de mecanismos destinados a facilitar la compensación multilateral de los pagos resultantes del intercambio comercial. Hasta 1980 estos mecanismos fueron muy útiles para fomentar el intercambio, creando al mismo tiempo una extensa red regional para acelerar las operaciones bancarias.

En el contexto internacional contemporáneo, la fragilidad de los sistemas cambiarios nacionales torna muy inestables los tipos de cambio, lo que obstaculiza en diferentes formas las corrientes de comercio, e, indirectamente, el funcionamiento eficaz de los mecanismos de compensación. No obstante, en varias subregiones se han experimentado con éxito distintas modalidades operativas que permiten preservar lo esencial de la compensación y adaptarla al mismo tiempo a las necesidades prácticas del comercio y a las transacciones de capital. La tendencia generalizada hacia la liberalización de los regímenes cambiarios debería facilitar aún más dichas adaptaciones. Con ello, paradójicamente, podría abrirse el camino para la convergencia (y la eventual integración) de los diferentes mecanismos subregionales de compensación multilateral, lo que no fue posible bajo las condiciones prevalecientes antes de 1985.

Recuadro VI.3

FACILITACION DEL COMERCIO ENTRE LOS PAISES DEL CONO SUR

Un grupo de países sudamericanos que incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay ha registrado notables avances en la facilitación del comercio, mediante mejoras progresivas en los sistemas de transporte, los seguros y los trámites aduaneros y migratorios. Con ello ha contribuido a agilizar y abaratar el intercambio recíproco, apoyando de esa manera la integración.

Los avances han sido constantes desde 1963. En 1970, se establecieron, como foro permanente para facilitar el transporte terrestre internacional, las Reuniones de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los Países del Cono Sur. En 1977 se suscribió en Mar del Plata el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre, que fue a su vez reemplazado por el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre suscrito en Santiago de Chile en septiembre de 1989.

Entre los aspectos más importantes que se pueden observar en la evolución de los acuerdos multilaterales y bilaterales en este foro, se pueden destacar: el gradual reconocimiento del papel crucial que desempeña el transporte internacional en el comercio recíproco; la importancia de una mayor flexibilidad, para que las negociaciones bilaterales puedan contemplar tráficó y situaciones muy diversas entre pares de países; la necesidad de incorporar aspectos aduaneros, de migraciones y seguros, que llevó a que otros sectores gubernamentales se incorporaran al proceso de consultas y negociaciones, y el clima de confianza mutua creciente entre las autoridades gubernamentales, que ha sido un factor decisivo, así como la participación de empresarios del transporte en el proceso.

El Convenio suscrito en Santiago de Chile en 1989 se caracteriza por la simplicidad de sus disposiciones y por el carácter automático de las autorizaciones a empresas y vehículos para efectuar el transporte internacional. Uno de los mayores avances de este nuevo convenio consiste en el establecimiento de un sistema de tránsito aduanero internacional que contó con la aprobación de los propios Directores Nacionales de Aduanas de los países del Cono Sur. Además incorpora explícitamente el transporte ferroviario, y le da un respaldo importante para constituirse en un elemento eficaz para la integración subregional.

Asimismo, este nuevo convenio se complementó con otro que regula las relaciones contractuales entre los usuarios y los transportistas y establece las normas aplicables en caso de pérdida, avería o demora en la entrega de las mercancías, así como el límite máximo que debe pagar el transportista en caso de un siniestro. También en este mismo foro se ha establecido una póliza única de seguros, la que tiene validez en todos los países y que permite rebajar los costos del transporte por este concepto. Asimismo, se acordó la aplicación de un formulario único de Carta de Porte Internacional y de un formulario único para servir a la vez como manifiesto internacional de cargas y declaración de tránsito aduanero internacional, con lo cual se disminuye la cantidad de documentos que deben formalizarse para una operación de transporte, y se permite que éstos sean preparados por el transportista con anterioridad a su llegada a los controles de frontera, agilizando los trámites de rigor.

Contrariamente a lo que se podría pensar, la naturaleza del transporte internacional indica que la falta de normas acordadas internacionalmente inhibe la actividad y su adecuado desarrollo. En otras palabras, la liberalización total, en lugar de facilitar el transporte terrestre internacional, lo restringe y esteriliza: crea entre los empresarios falta de estabilidad y temor de estar sujetos al arbitrio de las autoridades. Por esta razón, las normas aprobadas y puestas en práctica han significado una mayor confianza por parte de las empresas de transporte y con ello se ha hecho posible el crecimiento sostenido de esta actividad y su apoyo cada vez mayor al comercio intrarregional.

Una faceta de la cooperación monetaria vinculada a la compensación es la relativa al apoyo multilateral a la balanza de pagos. También a este respecto existe una vasta experiencia. Si bien la crisis de la deuda externa impuso limitaciones financieras que impidieron que se mantuviera este tipo de cooperación monetaria, la reanudación del crecimiento económico y la consolidación de la estabilidad financiera en el marco regional deberían contribuir a rehabilitarlo. Es posible que la tarea requerida resulte más compleja que en el caso de los mecanismos de compensación, pero la necesidad de contar con el apoyo multilateral a las balanzas de pagos seguirá siendo inherente a cualquier esfuerzo serio de integración económica. Igualmente, cabe buscar los medios para lograr una mayor

colaboración en el financiamiento de mediano y largo plazo, como persiguen hacerlo el Fondo Andino de Reservas, que desde junio de 1988 pasó a llamarse Fondo Latinoamericano de Reservas; la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria.

También pueden desarrollarse nuevas formas de cooperación financiera a la luz de la situación actual que vive la región. Promover una mayor interconexión entre las operaciones de las bolsas de instrumentos accionarios y bonos podría, en un momento en que existe una tendencia a privatizar empresas del Estado en algunos países, generar posibilidades de complementación entre los inversionistas de la región en relación con la propiedad de las empresas. Estimular el establecimiento en los mercados financieros externos de un banco comercial formado con capitales públicos o privados (o de ambas fuentes) de varios países de la región podría constituir la base de un gran esfuerzo posterior de integración y expansión del suministro de servicios financieros y de captación de recursos de plazo corto y medio.

2. Apoyo a la competitividad internacional y la articulación productiva

a) Política tecnológica

i) La constitución de un espacio científico y tecnológico ampliado

La política tecnológica de la región procuraría lograr una mayor complementación de las capacidades productivas y tecnológicas disponibles; un mejor conocimiento y coordinación de las actividades de investigación en áreas comunes; la difusión de tecnologías en países o sectores de la región en los que éstas presentan un desarrollo desigual y que, aplicadas a condiciones similares, pueden tener un impacto significativo (técnicas de cultivo, control de enfermedades, procesos minero-metalúrgicos, gestión y conservación de recursos naturales); y, por último, la ampliación de mercados, para aumentar las oportunidades comerciales de desarrollo tecnológico en la región.

Como ya se dijo, el desarrollo tecnológico tiene una naturaleza sistémica que comprende diversas instituciones (educativas, financieras y de investigación) además de empresas y mercados. La integración de mercados básicamente contribuye a vincular empresas por la vía de la competencia, y ocasionalmente por la vía de la cooperación, sin que se pueda esperar que estas relaciones se extiendan automáticamente a las instituciones vinculadas al desarrollo tecnológico que, en todo caso, a menudo se encuentran desvinculadas de las empresas a nivel nacional.

La integración puede contribuir a impulsar la cooperación entre empresas y entre éstas y las demás instituciones mediante redes de información y acuerdos, que pueden abarcar desde la fusión de empresas hasta la ejecución conjunta de proyectos con organismos de investigación, o la constitución de instituciones comunes de excelencia, especializadas en investigación y desarrollo. Un espacio económico y científico más amplio puede ayudar a detener el éxodo de profesionales calificados en la medida que se incremente la capacidad autónoma de producción, comercialización y utilización de tecnologías y conocimiento científico en la región. Asimismo, en la medida en que ese espacio coadyuve al desarrollo de una capacidad tecnológica nacional ligada a los sistemas regionales o subregionales, se puede convertir en la fuerza motriz de un proceso de modernización productiva. Promover este tipo de integración puede entrañar un amplio espectro de áreas de cooperación, tanto en el marco de procesos subregionales de integración como en el ámbito de las acciones de cooperación aisladas.⁷

En el caso de los compromisos formales, se pueden señalar, a título ilustrativo, la armonización o compatibilización de algunas políticas, como aquellas referidas implícita o explícitamente a la competencia y a la fusión de empresas, a la inversión extranjera (distinguiendo entre la intra y la extrarregional), a la estandarización de normas técnicas, a la educación superior y a las compras del Estado. La experiencia de cooperación e integración en materia de educación superior de los países del Caribe miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) es indicativa, por ejemplo, de los avances importantes que pueden darse en esta área. (Véase el recuadro VI.4.) En general, cabría definir las modalidades específicas de armonización determinando previamente, entre otros elementos, los costos y beneficios de utilizar algunas de estas políticas como instrumentos de tratamiento preferencial intrarregional en distintos sectores, posiblemente con diferentes grados de cobertura geográfica. Convendría aprovechar la actual Ronda Uruguay de negociaciones arancelarias para dejar abierta la posibilidad de establecer en el futuro este tratamiento preferencial.

ii) *Protección de la propiedad industrial*

La experiencia latinoamericana señala que si bien se ha avanzado en cuanto a modernizar y uniformar las legislaciones nacionales sobre patentes y marcas (por ejemplo, mediante la Decisión 85 del Pacto Andino) las notorias diferencias que subsisten, como en los derechos que las patentes y marcas otorgan a sus titulares, dificultan la integración en el aspecto tecnológico. Asimismo, la inexistencia de mecanismos que permitan un reconocimiento simultáneo de patentes y marcas en varios países impone trabas económicas y burocráticas a las empresas interesadas en desarrollar actividades en el plano regional. Finalmente, cabría compatibilizar una mayor uniformación con la posibilidad de que los costos y beneficios de diferentes sistemas de propiedad intelectual varíen de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países respectivos.⁸

Nuevamente el caso europeo sirve para poner de manifiesto las exigencias que la integración impone en materia de propiedad industrial. La Oficina Europea de Patentes constituye hoy día la base de un sistema europeo de protección de la propiedad industrial, que no sólo permite un reconocimiento expedito de patentes en los diversos países adheridos al Convenio de Munich, sino también proporciona valiosa información tecnológica a las empresas que la requieren. En la actualidad se está elaborando una ley de patentes comunitaria y se ha tomado ya la decisión de crear una oficina europea de marcas que cumpliría un papel similar a la de la oficina de patentes. Por último, cabe destacar la posición cohesionada que los países de la Comunidad Europea exhiben en los foros internacionales, tales como la Ronda Uruguay del GATT, en la cual se están negociando en la actualidad modificaciones fundamentales en el régimen internacional de propiedad intelectual.

iii) *El desarrollo de proyectos conjuntos de ciencia y tecnología*

También cabría llevar a cabo acciones de alcance más limitado tendientes a apoyar la integración mediante proyectos en el ámbito científico y tecnológico. Ese proceso ya se ha iniciado en sectores como la biotecnología, la informática, los servicios de ingeniería y los bienes de capital. Tanto las economías de escala y de especialización como la masa crítica que supone un esfuerzo regional, junto con la progresiva intensificación de la competencia internacional, requieren fortalecer las acciones en este campo, justificándose subsidios adicionales, acordados conjuntamente, para proyectos de desarrollo tecnológico.

En general, los subsidios para actividades de investigación y desarrollo pueden tener un impacto de largo plazo y constituir barreras de ingreso al mercado que permiten generar rentas superiores a lo que podría esperarse en mercados de competencia atomizada. Es necesario aplicar criterios de selectividad; por ejemplo, en sectores que ya manifestaron alguna ventaja competitiva, y en los que los productos que se proyecta desarrollar están en la etapa inicial de ese proceso, adelantándose así a empresas extrarregionales que podrían entrar a la misma área. Otro criterio podría ser el de

Recuadro VI.4

LA EDUCACION EN EL CARIBE: UN EJEMPLO DE COOPERACION SUBREGIONAL

Aunque las políticas de educación fueron originalmente formuladas y aplicadas en forma independiente por cada uno de los gobiernos coloniales del Caribe, todos los sistemas tenían por modelo el británico, lo que facilitó posteriormente la cooperación. Así, durante los últimos cuarenta años se han establecido dos importantes sistemas de cooperación en la esfera educativa, y funcionan en los países y territorios de habla inglesa en el Caribe. Se trata de la Universidad de las Indias Occidentales (University of the West Indies) y el Consejo de Exámenes del Caribe (Caribbean Examinations Council).

El llamado University College of the West Indies, que luego fue la Universidad de las Indias Occidentales, se estableció en una sola sede en Jamaica, durante el año 1948. Su comienzo fue modesto, con sólo 33 estudiantes de medicina; ahora cuenta con tres sedes y un total de estudiantes que excede los 12 000. A la fecha ha establecido facultades de las principales disciplinas: agricultura, humanidades, ingeniería, derecho, medicina, ciencias sociales, ciencias naturales y educación. The Imperial College of Tropical Agriculture, fundado en Trinidad y Tabago en 1921, se incorporó a la Universidad en 1960, con lo que ésta adquirió su segunda sede. El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Institute for Social and Economic Research), establecido casi al mismo tiempo que la Universidad, fue también incorporado oficialmente a ésta en 1960. En 1963, se estableció en Barbados el College of Arts and Sciences, con miras a atender mejor las necesidades del Caribe Oriental.

Existe especialización en medicina (sede de Jamaica), agricultura e ingeniería (Trinidad) y derecho (Barbados). La integración educativa recibió nuevo impulso durante los últimos años al establecerse el Experimento de educación a distancia de la Universidad (UWIDITE) en la sede de Jamaica. Dicho mecanismo facilita el intercambio educacional entre las tres sedes y seis países que no cuentan con sedes, por intermedio del arriendo de una red de telecomunicaciones.

El otro sistema cooperativo principal, el del Consejo de Exámenes del Caribe, es una iniciativa de educación preuniversitaria en 15 territorios caribeños que suscribieron el acuerdo constitutivo del Consejo. Implica una relación de trabajo entre este último, la Universidad de las Indias Occidentales y la Universidad de Guyana. Las relaciones estructurales y la participación de los educadores de la región en la elaboración de programas de estudios y en las actividades examinadoras contribuyen a que el nivel de la educación preuniversitaria en la subregión tenga mayor relación con las necesidades del Caribe. Así, por ejemplo, el Consejo atiende también a estudiantes que no se proponen seguir estudios académicos de nivel superior, sino probablemente incorporarse en breve plazo a la fuerza de trabajo. Se ofrecen, en consecuencia, certificados en los niveles básico, general y de capacidad técnica.

Los costos de expansión del Consejo corren en parte por cuenta de sus miembros, mientras sus costos de funcionamiento se cubren mediante los honorarios recibidos. Además, ciertos costos de expansión son pagados por entidades externas de financiamiento, que responden a las solicitudes del Consejo con pleno apoyo de los gobiernos de los Estados miembros. Los Ministerios de Educación de los países participan en la ejecución de los proyectos.

Tras su inicio en 1972, y después de un período de desarrollo y prueba de los currículos, se han realizado sostenidos progresos hacia los objetivos propuestos, y actualmente se ofrecen exámenes sobre 32 materias. A solicitud de los gobiernos, muchos de éstos corresponden a la esfera técnico-vocacional, en respuesta directa a la necesidad de capacitación para incorporarse al desarrollo industrial. El éxito alcanzado por esta iniciativa caribea puede medirse en la amplia aceptación con que cuentan los certificados del Consejo en los procesos de matrícula de las universidades regionales e internacionales.

Tanto la Universidad de las Indias Occidentales como el Consejo de Exámenes del Caribe proporcionan un servicio subregional que difícilmente podría ser entregado separadamente por cada uno de los países. No sólo entregan, en sus esferas respectivas, cursos cuyo contenido tiene relación con las necesidades de los países miembros; también constituyen ejemplos notables de integración y coordinación de actividades, y desempeñan un importante papel en la vida de estos países de independencia reciente.

favorecer aquellas industrias cuya ventaja competitiva surge del uso intensivo de recursos relativamente menos escasos en la región o el país.

Sin embargo, en un sistema de competencia oligopólica como el que existe actualmente en la economía internacional, la investigación y el desarrollo pueden ser la base del crecimiento de la cuota que se tiene del mercado correspondiente. En estas condiciones el hecho de que no se lograra la apropiación total de los conocimientos generados por la investigación y el desarrollo podría beneficiar a competidores. Los proyectos regionales de desarrollo tecnológico deberían, por lo tanto, tratar de garantizar esta apropiación en América Latina y el Caribe. A ese fin se requiere fomentar un contacto estrecho de las actividades de investigación con empresas, incentivar la concertación de acuerdos de cooperación entre empresas, promover el intercambio intenso de información, y fortalecer la capacidad de las empresas de asimilar y desarrollar tecnologías. Esta meta puede lograrse con programas diseñados explícitamente para producir tal efecto, como el Programa estratégico europeo de investigación y desarrollo en el sector de las tecnologías de la información (ESPRIT) financiado parcialmente por la Comunidad Económica Europea. (Véase el recuadro VI.5.)

Para lograr esas finalidades es necesario promover las corrientes migratorias recíprocas de personal calificado. Hay fuertes corrientes de esa índole entre algunos países como Uruguay, Argentina, Paraguay y Brasil; Colombia y Venezuela; Chile y Argentina, y Bolivia y Argentina; y entre los países centroamericanos entre sí y con México. La creación de estatutos o modalidades de reconocimiento de títulos técnicos y profesionales y la facilitación de los trámites administrativos podrían favorecer una movilidad regional más selectiva de personal directamente vinculado al desarrollo científico y tecnológico.

En general, se estaría promoviendo un intercambio cada vez más intenso de información, personas, bienes y servicios. Dada la prioridad de la investigación y tecnología aplicada, apoyados por la informática, también debería prestarse particular atención a la cooperación regional en materia de telecomunicaciones, aprovechando las múltiples aplicaciones de las tecnologías de información. Esta cooperación tendría que estar dirigida a facilitar una relación intrarregional continua y ágil, simultáneamente con una vinculación rápida y efectiva con el resto del mundo.

iv) *La difusión de tecnologías de la información*

El subsector tecnología de la información ilustra asimismo acerca de las políticas de integración, la naturaleza de sus repercusiones y sus alcances respectivos, en un sector con poderosas vinculaciones sistémicas. En efecto, tal como lo muestran el Plan de acción en materia de política aplicable al mercado de la información (IMPACT), el programa ESPRIT o el programa de investigación y desarrollo en materia de tecnología avanzada de comunicaciones para Europa (RACE) de la Comunidad Europea, la integración económica permite:

- crear una masa crítica suficiente para financiar los programas de *investigación y desarrollo*, que en este sector son particularmente onerosos (del orden del 10% de los ingresos brutos de la actividad).

- *normalizar los procesos productivos*, lo que permite reducir significativamente los costos de producción, particularmente por la vía del aprovechamiento de las economías de escala en materia de componentes electrónicos.

- *normalizar los productos finales*, lo que abre las posibilidades de producir para mercados regionales y no tan solo nacionales, e incluso mundiales por la vía de la aceptación parcial o total de dichas normas por el resto del mundo.

Recuadro VI.5

PROGRAMAS DE COOPERACION RECIENTES EN CIENCIA Y TECNOLOGIA
EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Cuando se creó el Mercado Común Europeo, no se otorgó en general gran prioridad al desarrollo tecnológico. Ya en 1983, sin embargo, la Comunidad Económica Europea (CEE) enmendó rumbos y asignó importantes recursos a una serie de programas de "segunda generación", poniendo el acento en las tecnologías de la información, las biotecnologías y los nuevos materiales. En este esfuerzo, la cooperación y la integración desempeñaron un destacado papel.

La firma del Acta Unica Europea (febrero de 1986) otorgó dimensión comunitaria a la cooperación científica y tecnológica en Europa, y dio origen a importantes proyectos. En el campo de la información está el Programa estratégico europeo de investigación y desarrollo en el sector de las tecnologías de información (ESPRIT) y el programa de investigación y desarrollo en materia de tecnología avanzada de comunicaciones para Europa (RACE). Existe también el programa BRITE, dedicado a la aplicación de tecnologías modernas a las industrias tradicionales, y el programa de acción en biotecnologías (Biotechnology Action Programme-BAP).

Los programas mencionados tienden a cumplir los siguientes objetivos en el ámbito de la investigación científica y tecnológica: i) fortalecer la Europa empresarial, mediante el acercamiento de la investigación a los mercados público y privado; ii) reducir la compartimentalización de la investigación, elevando el nivel de integración entre los países, personas y empresas participantes, disciplinas y niveles de investigación; iii) reemplazar la función de regulación de las autoridades gubernamentales por una función de facilitación y, iv) establecer mecanismos de promoción y gestión de programas que sean más flexibles que los empleados con anterioridad.

En términos generales, los principales rasgos del programa de la Comunidad consisten en: i) integrar el sector privado a la investigación precompetitiva; ii) circunscribirse a los países de la Comunidad; iii) orientar los recursos hacia sectores prioritarios (incluso con importancia distinta); iv) asignar a los representantes de los países la responsabilidad de definir los objetivos y líneas de acción y, v) licitar los proyectos y compartir y difundir los resultados.

Desde el punto de vista de los procedimientos, los programas globales son aprobados por la unanimidad de los miembros de la Comunidad, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social; a este nivel se fijan los grandes objetivos científicos y técnicos de la Comunidad, se definen las prioridades y se establecen los montos estimados para el período de tiempo que dura el programa. En general, la Comunidad aporta un 50% del costo del proyecto y los participantes (laboratorios públicos y privados) el resto. Normalmente, los gobiernos de los países a que pertenecen los socios financian un 50% de lo que colocan los participantes de sus países.

Por su parte, la iniciativa EUREKA se orienta a promover la investigación en su fase competitiva. Esta iniciativa se caracteriza por: i) disponer de un ámbito más vasto (incluye, además de los países de la Comunidad, los de la Comisión de las Comunidades Europeas, de la Asociación Europea de Libre Intercambio y Turquía); ii) no prever sectores de investigación privilegiados; iii) orientarse hacia el mercado civil de Europa y del resto del mundo; iv) tener un valor agregado perfectamente identificable; v) asegurar un salto tecnológico; vi) integrar a participantes de distintos países (normalmente tres a cuatro socios, salvo en los macroproyectos: medio ambiente, rutas, litoral costero, etc.) y, vi) exigir a los participantes un aporte financiero de significación. La iniciativa proviene de las empresas, y no de los gobiernos o de la Comunidad; en consecuencia, la propiedad industrial pertenece a los participantes, y los gobiernos no pueden oponerse a los proyectos.

- *armonizar las políticas y reglamentaciones*, lo que consolida el punto anterior y completa un marco de liberalización del comercio internacional.

La experiencia europea muestra que, en la medida que los mercados nacionales resultan insuficientes, la integración económica constituye, en este sector, una condición necesaria para su desarrollo.

b) *Algunas políticas sectoriales*

La tarea primordial que debe cumplir la política industrial en el ámbito regional es contribuir a estimular las sinergias entre los sectores, empresas e instituciones de distintos países con miras a facilitar el aprendizaje y difusión de la tecnología, teniendo presente el criterio que recomienda aprovechar los recursos disponibles a la vez que impulsar las capacidades industriales, tecnológicas y de ingeniería gestadas en la etapa de industrialización precedente. Cabría advertir, sin embargo, que en el ámbito de la cooperación en materia de políticas sectoriales también se plantean dificultades y, a veces, oposiciones entre los compromisos integradores y la política nacional.

En sectores tales como la siderurgia, el papel y celulosa, el aluminio, el carbón y la petroquímica, los esfuerzos conjuntos en materia de explotación, comercialización, investigación y desarrollo pueden apoyarse en organizaciones que ya existen en la región (Instituto Latinoamericano del Hierro y el Acero (ILAFA), Confederación Industrial de la celulosa y del papel Latinoamericana (CICEPLA), etc.) y en precedentes importantes de otras regiones (no es casual el papel desempeñado por la comunidad del hierro y el acero en Europa).

En el ámbito de estimulación de mercado, quizás el sector más relevante sea el de bienes de capital, en el cual es preciso que se trascienda el aspecto, sin duda importante, del comercio intrasectorial para impulsar la vinculación intersectorial entre esa producción de maquinaria y equipos y los principales sectores usuarios asociados a la explotación de recursos naturales. Convendría privilegiar la articulación de los sistemas productivos subregionales integrados por fabricantes de bienes de capital, empresas de ingeniería y principales empresas usuarias. Por ejemplo, se podrían establecer vínculos entre las grandes empresas mineras de varios países de la región y los oferentes locales de los equipos y de los servicios de ingeniería correspondientes; en el ámbito de la actividad petrolera, forestal, pesquera y alimenticia podría ocurrir lo mismo, así como en el caso de algunos servicios públicos, como las telecomunicaciones y la energía eléctrica.

Otro sector en que se aplica el criterio de coordinación intrasectorial y que requiere un esfuerzo de reestructuración a nivel nacional y, posiblemente, de concertación a nivel regional, es el sector automotor. Parece importante impulsar, a lo menos, un esfuerzo sistemático de intercambio de experiencias sobre la reestructuración de ese sector, que pueda eventualmente conducir a identificar acciones conjuntas destinadas a elevar la competitividad auténtica del subsistema productivo integrado por los vehículos particulares, de carga, los productores de partes y piezas y, en algunos casos, los proveedores de combustibles especiales.

Las dificultades específicas que plantea la integración en el ámbito agrícola se ilustran en las complejas negociaciones y el alto costo (presupuestario y para los consumidores) del programa agrícola común de la CEE, así como la resistencia inicial y la lentitud posterior con que se ha admitido en el GATT las disposiciones relativas al comercio agropecuario. En relación con la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, se ha creado una multiplicidad de instancias en la esfera regional, subregional e incluso bilateral con el propósito específico de abordarla. Cabría hacer participar a las empresas (en particular a las agroindustrias y a las de abasto y comercialización) en la definición y ejecución de acciones que reduzcan la variabilidad de los flujos y los precios de los principales alimentos, dado que el grado de variabilidad de la producción alimentaria es menor en el ámbito de las subregiones que de los países considerados individualmente.

La existencia de externalidades justifica coordinar la investigación de los efectos ambientales de las actividades productivas que trascienden las fronteras nacionales, así como de aquellas que, si bien tienen efectos localizados, se repiten en varios países. Dada la escasa investigación existente y las indivisibilidades que suelen entrañar, parece necesario desarrollar programas regionales que estudien las interacciones entre los grandes ecosistemas de la región (impacto del rediseño de sistemas

hidrológicos, efectos regionales de la transformación de la cuenca amazónica, el impacto transfronterizo de los cambios del uso de la tierra sobre las catástrofes climáticas, etc.), y formas de recuperación de ambientes degradados. Lo anterior también justifica perfeccionar esquemas integrados de predicción climática y sismológica.⁹

Por último, pueden mencionarse iniciativas para perfeccionar y tornar coherentes las disposiciones sobre el medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, especialmente cuando existe conflicto de intereses entre dos o más países. Ejemplos concretos son los recursos pesqueros compartidos en zonas costeras limítrofes, la utilización de recursos hídricos en ríos y lagos internacionales, y la explotación de pozos petrolíferos en zonas fronterizas.

3. El fortalecimiento de la base institucional de la integración

Para revitalizar la integración, convertirla en un instrumento funcional para la transformación productiva, y darle continuidad y hacer su seguimiento, es necesario que se cumplan distintos requisitos institucionales. En un plano, requiere que los organismos subregionales se conviertan en verdaderos focos de concertación de los funcionarios y entes decisorios en las distintas áreas económicas y políticas nacionales. En otro, precisa de un amplio acuerdo político, así como un grado elevado de participación y conciencia social respecto de las potencialidades de esta tarea.

En ese sentido, cabría ofrecer algunas orientaciones de tipo general para cumplir con aquellos requisitos. En primer término, habrá de ampliarse la participación de distintos actores, públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones. A nivel gubernamental, es a todas luces insuficiente convertir a una instancia —a menudo los ministerios de relaciones exteriores— en el único punto focal de las negociaciones. Más bien, convendría que las distintas dependencias gubernamentales intervengan en el proceso de negociación y concertación, según el tema de que se trate. Para garantizar que la integración esté al servicio de la transformación productiva es necesario que los ministerios responsables de los sectores productivos tengan participación directa en las iniciativas y realizaciones de la integración.

En el mismo orden de ideas, es indispensable incluir a los distintos gremios (con un corte subregional y regional) en la formulación y aplicación de acuerdos integradores. Conviene procurar una mayor participación del sector privado en los procesos de integración y establecer acuerdos selectivos y claramente factibles de cumplir, para promover la credibilidad de los empresarios e inversionistas. Resulta obvia la importancia de organizaciones empresariales especializadas a nivel regional (véase el recuadro VI.6), no sólo como núcleos favorables a la integración sino como centros susceptibles de facilitar la coordinación y el contacto de las entidades que en varios países están encargadas de promover las adquisiciones locales de bienes de capital y servicios (ya sea a través de núcleos de articulación en empresas del Estado o de carácter multisectorial).

En segundo lugar, es indispensable fortalecer y, en algunos casos, reorientar las instituciones de la integración latinoamericana y caribeña. Los avances de la Comunidad Europea con seguridad habrían sido extremadamente limitados de no haberse producido la conjunción de una entidad comunitaria fuerte, provista de recursos, con gobiernos dispuestos a alcanzar logros en aspectos centrales de la integración.

En tercer lugar, consolidar el apoyo político que se brinde al proceso de integración tiene muchas expresiones. De un lado, cabría proyectar el criterio de la concertación estratégica al nivel regional, sobre todo en el marco de los foros intergubernamentales de la integración y hacia el interior de sus respectivas secretarías. De otro, que el éxito que pueda tener un proceso de

Recuadro VI.6

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INDUSTRIAS
DE BIENES DE CAPITAL (ALABIC)

Entre los años 1980 y 1986 la CEPAL y la ONUDI, con el apoyo financiero del PNUD, desarrollaron un proyecto regional para analizar la situación y las perspectivas de la industria de bienes de capital. A fin de que estas actividades tuvieran el mayor alcance práctico, se establecieron contactos con las principales empresas latinoamericanas que fabrican maquinaria y equipo. Los resultados del proyecto se ponían en conocimiento de los industriales en reuniones periódicas.

La incorporación de las empresas al esfuerzo para organizar una visión colectiva permitió evaluar y usar debidamente los estudios y sus conclusiones. Entre éstas destacan particularmente dos: la gran magnitud del mercado regional conjunto y la escasa proporción en que es abastecido desde la propia región, a pesar de que existe capacidad productiva ociosa tanto en los países grandes como en los medianos y muchos pequeños.

Esta relación de trabajo mostró que entre las industrias latinoamericanas del sector, en uno y otro país, no existía prácticamente contacto alguno, lo cual había provocado duplicación de inversiones y pérdida de importantes oportunidades de acción conjunta. El desconocimiento mutuo entre las propias empresas fabriles se correspondía con una seria falta de información de los compradores respecto a la real capacidad de la industria regional.

Se produjo un relacionamiento personal entre los responsables de más alto nivel de las empresas industriales que fabrican maquinaria y equipo. Eso llevó naturalmente a establecer acuerdos para abordar proyectos específicos e iniciar acciones de conjunto ante gobiernos y entidades financieras internacionales.

Para mantener esas actividades, se decidió dar carácter institucional a la tarea comunitaria, constituyendo la Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC). Para facilitar los contactos con la CEPAL, cuya orientación y apoyo los empresarios estimaron valiosos, se estableció la sede de la Organización en Chile.

En septiembre de 1989 la entidad agrupaba ya a 33 empresas de nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela). Se trata de industrias de diferente tamaño y grado de avance técnico que, fuera de su labor productiva, tienen en común el hecho de ser genuinamente latinoamericanas, tanto por el control de su capital como de su gestión.

La importancia del núcleo industrial que constituyen en conjunto las empresas miembros de ALABIC se aprecia al saber que da ocupación calificada a más de 50 mil personas. La gama de productos que elaboran es muy variada y va desde barcos de gran porte, locomotoras, motores eléctricos y de combustión interna de grandes potencias, grúas, acerías completas, equipos para centrales nucleares, grandes turbinas y generadores, trenes de laminación siderúrgica y plataformas marítimas para explotación petrolera a gran profundidad, hasta equipos de precisión, instrumentos de medida y sistemas integrados de automatización y control.

La capacidad de fabricación compleja no se limita a la de los países mayores. Una empresa paraguaya ha construido para la Central de Itaipú partes de tanta responsabilidad como soportes del generador, elementos de turbina, grandes compuertas; una firma colombiana exporta grandes calderas a los Estados Unidos; Ecuador fabrica bombas de gran caudal para la producción camaronera y Bolivia maquinaria maderera y equipos de repuestos para la minería.

integración en términos de dinamizar las economías nacionales, incrementar su competitividad internacional y beneficiar a sus consumidores, depende de varios factores. En efecto, no sólo es necesario que se armonicen las políticas macroeconómicas y tributarias, que se reduzcan las barreras comerciales entre los países participantes y de ellos con el resto del mundo y que se promuevan programas de cooperación entre empresas e institutos tecnológicos de la región, sino también que se logren acuerdos entre actores públicos y privados.

Asimismo, sería útil ampliar la participación política en el proceso de integración mediante la presencia de parlamentarios nacionales en instancias como el Parlamento Andino, el Parlamento

Centroamericano y un Parlamento Latinoamericano renovado, cuyos miembros incluso podrían eventualmente ser directamente elegidos en sus respectivos países. Ello podría contribuir a vincular los movimientos y partidos políticos representados en los Congresos de cada país con los respectivos esquemas de integración. De otra parte, a las instituciones regionales y subregionales académicas, de estudio y de interpretación de la realidad les cabe una importante función promotora de los ideales de unidad latinoamericana y del Caribe.

Por último, convendría salir del terreno retórico y perfeccionar los mecanismos de concertación para que las expresiones de voluntad de los presidentes puedan encontrar vías que permitan su materialización y seguimiento. Contribuiría a ello el establecimiento de instancias en que los compromisos integradores sean debatidos en profundidad por los ministros del área correspondiente, ya sea económica, política o social. Esto podría darle más realismo a los acuerdos y ayudaría en su ejecución, al tomarse en cuenta anticipadamente las condicionantes nacionales y los intereses de los grupos de poder.

Notas

¹ Por ejemplo, las importaciones que Chile y México realizaron de países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1988 aumentaron en un 42.7 y un 162.6%, respectivamente. Cifras preliminares para ambos países también permiten suponer tasas de crecimiento muy altas en 1989.

² Con todo, la desviación de comercio también entraña ventajas potenciales. Véase: Daniel Chudnovsky y Fernando Porta, "En torno a la integración económica argentino-brasileña", *Revista de la CEPAL*, N° 39, Santiago de Chile, diciembre de 1989, pp. 125 a 146.

³ Contrasta la menor concentración de las exportaciones de países desarrollados en mercados de otros países desarrollados, con la mayor dependencia de estos mismos mercados de los exportadores latinoamericanos y caribeños. En 1987 alrededor del 76% de las exportaciones totales de América Latina se destinaron a países industrializados, en comparación con alrededor del 61% del Japón y 63% de los Estados Unidos.

⁴ Véase, por ejemplo: CEPAL, *El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa*, LC/G.1459, Santiago de Chile, 8 de junio de 1987.

⁵ Actualmente existen países de la región que aunque son miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), no tienen aranceles "consolidados" o países como México y Costa Rica que, teniéndolos consolidados a cierto nivel, los aplican efectivamente a un nivel inferior.

⁶ Véase: CEPAL, *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/G.1575-P, noviembre de 1989.

⁷ Así lo reconocieron recientemente los presidentes de los países miembros del Grupo Andino. Véase: *Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación*, Acuerdo de Cartagena (JUN/di 1283), 20 de diciembre de 1989, p. 64.

⁸ Carlos Alberto Primo Braga, "The Economics of Intellectual Property Rights and the GATT: A view from the South", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 22, N° 2, 1989, pp. 251 a 264.

⁹ El Tratado de Cooperación Amazónica suscrito en 1980 nació fundamentalmente como consecuencia de la preocupación ambiental; así lo reflejan además las reuniones periódicas de los ministros de relaciones exteriores celebradas en el marco de dicho Tratado. Asimismo, los presidentes de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política se refirieron a este tema en su reunión celebrada en Ica, Perú, del 11 al 12 de octubre de 1989. Véase la *Declaración de Ica*, punto VI, intitulado "Medio Ambiente".