

ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

92

**REESTRUCTURACIÓN Y
DESARROLLO PRODUCTIVO:
DESAFÍO Y POTENCIAL
PARA LOS AÑOS NOVENTA**



NACIONES UNIDAS

ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

**REESTRUCTURACIÓN Y
DESARROLLO PRODUCTIVO:
DESAFÍO Y POTENCIAL
PARA LOS AÑOS NOVENTA**



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1994

LC/G.1831-P
Septiembre de 1994

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
Número de venta: S.94.II.G.4
ISSN 0256-9795
ISBN 92-1-321401-4

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción	7
I. EL TRASFONDO DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO: LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD Y SUS CONSECUENCIAS	9
A. CUATRO FENÓMENOS RELACIONADOS CON LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD	9
B. CUATRO CONSECUENCIAS	11
II. LA APERTURA Y REESTRUCTURACIÓN	17
A. EL PUNTO DE PARTIDA: LA INDUSTRIA SUSTITUIDORA	17
1. La microeconomía de la primera fase sustitutiva ..	18
2. La microeconomía de la segunda fase sustitutiva ..	19
B. EL AJUSTE Y APERTURA DE LOS AÑOS OCHENTA	21
C. LA REESTRUCTURACIÓN: ACONTECIMIENTOS E HIPÓTESIS MÁS IMPORTANTES	23
III. ¿CÓMO CERRAR LA BRECHA? UNA MIRADA HACIA ADELANTE O LA JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA MODERNA DE DESARROLLO PRODUCTIVO	39
A. TRES ENFOQUES SOBRE CÓMO CERRAR LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD	39
1. Superar las fallas en la política económica	39
2. Superar las fallas a nivel de la empresa	40
3. Superar las fallas en los mercados críticos, externalidades, bienes públicos y problemas de organización industrial	40

B. EL CONSENSO EMERGENTE RESPECTO A UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO	41
C. MÁS ALLÁ DEL CONSENSO MÍNIMO: LA JUSTIFICACIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA DE UNA POLÍTICA ACTIVA Y MODERNA DE DESARROLLO PRODUCTIVO	41
D. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA	44
1. Los mercados incompletos	44
2. Problemas regulatorios y de organización industrial	47
3. Problemas derivados de rendimientos crecientes y complementariedades estratégicas	47
4. Infraestructura física deficiente (bienes públicos y externalidades) que afectan la competitividad sistémica	48
5. Infraestructura científica y tecnológica deficiente o desarticulada del sistema productivo	49
E. JUSTIFICACIÓN EMPÍRICA: LECCIONES DEL PASADO	50
IV. OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS MODERNAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA LOS AÑOS NOVENTA	55
A. ¿HACIA DÓNDE VA LA POLÍTICA "INDUSTRIAL ACTUAL"? O ¿CÓMO PASAR DE UNA SENDA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO LENTO A UNA DE RÁPIDO CRECIMIENTO? ...	55
B. PROPUESTAS CONCRETAS SOBRE POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO	56
1. Políticas de innovación y difusión de tecnología ..	57
2. Políticas de capacitación	69
3. Política de promoción de las exportaciones	82
4. Políticas hacia las empresas transnacionales y los grupos económicos nacionales	94
Notas	97
Bibliografía	105

Introducción

A medida que las economías de América Latina y el Caribe han ido estabilizándose —fenómeno aún incompleto en muchos países y ni siquiera iniciado en otros—, ha resurgido el interés por diseñar estrategias de desarrollo de más largo plazo que faciliten el tránsito de la región de un sendero de crecimiento lento (2.5% al año per cápita, aun en la "época de oro" de 1945-1980) a uno de mucho más rápido crecimiento, como el que ha solido caracterizar a los países de desarrollo tardío, una vez que han logrado "despegar".

A partir de la crisis de la deuda externa y desde mediados de los años ochenta, se ha ido generando un consenso relativamente amplio sobre las condiciones necesarias para pasar a un sendero de crecimiento más rápido: la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos, una mayor apertura e inserción en la economía internacional y un aumento de la responsabilidad del sector privado para liderar el desarrollo. Sin embargo, cabe formular las siguientes preguntas: ¿basta esto para avanzar hacia un sendero de rápido crecimiento? o ¿no será acaso necesaria una estrategia de desarrollo más activa, que aproveche los adelantos tecnológicos y organizacionales elaborados en los países más adelantados a fin de que los nuestros puedan saltar etapas? En efecto, se trata de la conveniencia, e inclusive la necesidad o no de acompañar las tres líneas de políticas consensuales arriba mencionadas con un conjunto de políticas microeconómicas y mesoeconómicas,¹ para poder avanzar por un sendero de rápido crecimiento, como ha solido ser el caso de los países exitosos de desarrollo tardío.

I. EL TRASFONDO DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO: LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD Y SUS CONSECUENCIAS

A. CUATRO FENÓMENOS RELACIONADOS CON LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD

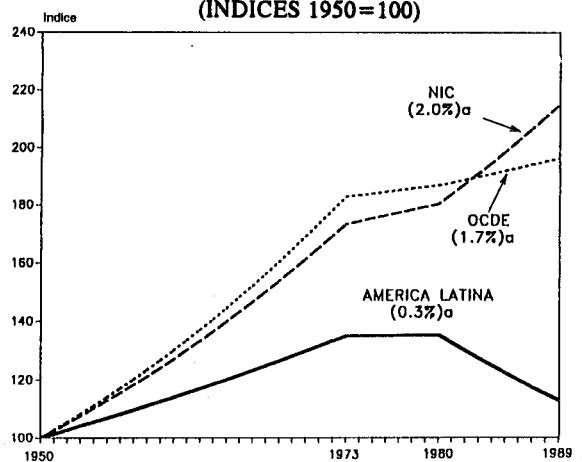
Primero. Existe una brecha de productividad total de los factores (PTF) del orden de 2 a 1 y más entre América Latina y los países desarrollados, es decir, aun después de tomar en cuenta diferencias en la escasez relativa de los factores. Esta brecha se manifiesta en nuestros países tanto en el uso de equipos anticuados y procesos de producción obsoletos como en una deficiente organización del trabajo, relaciones industriales jerárquicas y confrontacionales, descuido de la calidad, demasiado capital inmovilizado en inventarios, técnicas de mercadeo asistemáticas y anticuadas, servicios primitivos de posventa, etc. Todo ello muestra nuestro gran desaprovechamiento de las tecnologías "duras" y "blandas" disponibles internacionalmente.

Segundo. La mencionada brecha se amplió marcadamente durante la posguerra. En efecto, durante todo el período 1950-1989 nuestra PTF creció a la séptima parte de la de los países de industrialización reciente de Asia (NIC) y a menos de la quinta parte de la de los países desarrollados. (Véase el gráfico 1.) Es más, incluso en nuestra época de "oro", 1950-1973, nuestra PTF aumentó poco más de la mitad de la de los NIC asiáticos, para estancarse entre 1973 y 1980, período de mayor endeudamiento, y posteriormente caer violentamente a raíz de los desequilibrios macroeconómicos producidos por el estallido de la crisis de la deuda en los años ochenta.

Tercero. Las brechas de productividad entre la región y los países desarrollados se han registrado tanto a nivel global como sectorial. En efecto, la evidencia muestra que las diferencias en la productividad total de los factores entre los países no se debe tanto a que estemos concentrados en sectores de baja productividad, como en el hecho de que estamos trabajando muy por debajo de las "mejoras prácticas"

Gráfico 1

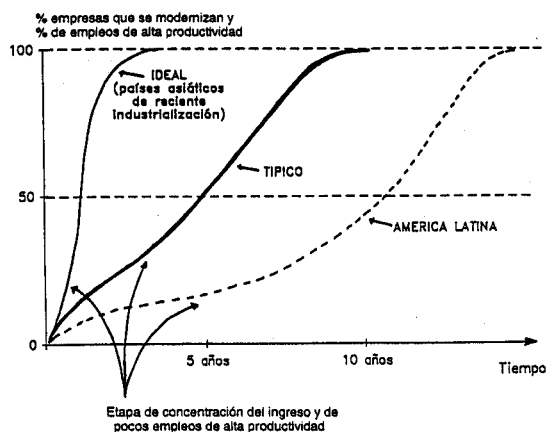
**AMÉRICA LATINA, OCDE Y NICs ASIÁTICOS: PRODUCTIVIDAD
TOTAL DE FACTORES, 1950-1989**
(ÍNDICES 1950=100)



Fuente: A. Hofman, "Capital accumulation in Latin America: a six country comparison for 1950-1989", Review of Income and Wealth, vol. 38, diciembre de 1992. Las cifras entre paréntesis son la tasa anual de crecimiento de la productividad total de los factores para todo el período 1950-1989.

Gráfico 2

**EFFECTOS DEL RITMO DE DIFUSIÓN TECNOLÓGICA SOBRE EL
CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y LA DISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO**



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

en casi todos los subsectores industriales, inclusive en los sectores intermedios y de bienes de capital. (Véase el cuadro 1.) Por ejemplo, si bien en algunos sectores —refinerías de petróleo y productos conexos— la productividad de la región² es muy similar a la de Estados Unidos, y en metales no ferrosos alcanza a 64%, mientras que en productos de caucho y en siderúrgica es del orden de 50% de la de Estados Unidos, en los 24 subsectores industriales restantes (que constituyen cerca de 75% del valor agregado industrial), la productividad sectorial de la región no alcanza a 35% de la productividad sectorial respectiva en los Estados Unidos. De hecho alcanza, en promedio, a 30% del de los Estados Unidos (1990). (Véase nuevamente el cuadro 1.)³

Cuarto. Por cierto, estos promedios sectoriales ocultan una enorme variabilidad en cuanto a productividad dentro de un mismo sector, que es reflejo de la heterogeneidad estructural característica de la región. Por una parte, existen grandes diferencias en productividad según el tamaño de la empresa. Por ejemplo, mientras la empresa de más de 50 trabajadores en los sectores de la confección y del calzado en Colombia tiene una productividad del orden de 25% de la empresa de tamaño similar en los Estados Unidos, la empresa de menor tamaño tiene una productividad de apenas 10% de la de la empresa pequeña estadounidense en esos mismos rubros.⁴ Por otra parte, así como hay un proceso incompleto de difusión tecnológica a nivel internacional, el proceso de difusión interna también es lento, lo que da lugar a una amplia heterogeneidad de productividad entre empresas del mismo tamaño dentro del mismo rubro. En efecto, en la gran mayoría de los sectores algunas empresas se asemejan a las de las "mejores prácticas" internacionales. Sin embargo, en la medida que el proceso de difusión de las "mejores prácticas" dentro del país también sea lento —es decir, mientras más plana sea la curva S que caracteriza el proceso de difusión interno, menor será el porcentaje de las empresas que trabajen a alta productividad y menor, por consiguiente, el promedio de productividad del sector. (Véase el gráfico 2.)

B. CUATRO CONSECUENCIAS

Los fenómenos señalados tienen cuatro importantes consecuencias para la definición de una política de desarrollo productivo.

Primero. Esta brecha es un reflejo de nuestro subdesarrollo, pero a la vez es lo que permitiría pasar a un sendero de rápido crecimiento si lográramos aprovechar las tecnologías disponibles internacionalmente, y así saltar etapas, que ha sido la gran ventaja de los países de desarrollo tardío. En efecto, un desarrollo tardío permite aprovechar tecnologías

Cuadro 1
PRODUCTIVIDAD DE AMÉRICA LATINA COMO
PORCENTAJE DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS,
1970, 1980 Y 1990

CIIU Rev.2 INDUSTRIA		PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO $\frac{a}{b}$		
		1970	1980	1990
311	Productos alimenticios	20	24	18
313	Bebidas	25	29	17
314	Tabaco	39	33	11
321	Textiles	32	45	37
322	Prendas de vestir	29	44	28
323	Cuero y productos de cuero, piel	26	32	23
324	Calzado	23	30	19
331	Madera y productos de madera, corcho	23	28	19
332	Muebles y accesorios (excepto metálicos)	21	33	19
341	Papel y productos de papel	28	34	25
342	Imprentas, editoriales e industrias conexas	23	30	21
351	Sustancias químicas industriales	26	33	22
352	Fabricación de otros productos químicos	22	25	19
353	Refinerías de petróleo	68	57	76
354	Productos derivados del petróleo y carbón	29	58	57
355	Productos de caucho	35	43	41
356	Productos plásticos n.e.p.	29	37	26
361	Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	33	34	26
362	Vidrio y productos de vidrio	22	33	30
369	Otros productos minerales no metálicos	20	23	18
371	Industrias básicas de hierro y acero	36	42	41

cuadro 1 (concl.)

CIU Rev.2 INDUSTRIA		PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO g/ -----		
		1970	1980	1990
372	Industrias básicas de minerales no ferrosos	58	46	56
381	Productos metálicos excepto maquinaria y equipo	19	26	25
382	Construcción de maquinaria, excepto la eléctrica	21	29	21
383	Construcción de maquinaria, aparatos y accesorios eléctricos	24	37	29
384	Construcción de material de transporte	24	33	25
385	Equipo profesional y científico, instrumentos de medida	13	26	37
390	Otras industrias manufactureras	25	40	28
TOTAL		25	33	26
(Productividad total de factores)		(40-50%)		40%

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y del Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE).

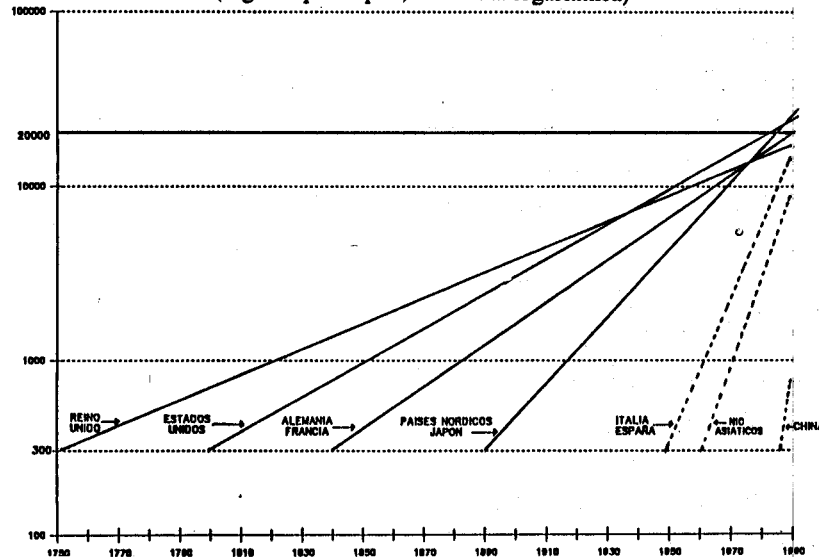
Nota: América Latina (14 países): Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

* Valor agregado por trabajador, calculado en dólares constantes de 1985.

"duras" y "blandas" disponibles internacionalmente, a fin de avanzar y crecer en forma mucho más rápida, mientras más atrasado sea el punto de partida inicial. Por ello, una vez que un país "despega", mientras más distante esté de la frontera del conocimiento, más rápidamente tiende a crecer.⁵ Como se observa en el gráfico 3, China está creciendo actualmente a un ritmo mayor que los NIC asiáticos (8-10% y 6% per cápita anual, respectivamente), así como los NIC crecieron más rápidamente que Japón, Rusia y los países nórdicos (cuyo "despegue" se inició a fines del siglo XIX). Estos últimos a su vez crecieron más rápidamente que Alemania y Francia, cuyo despegue comenzó en torno a 1840, y éstos más rápidamente que los Estados Unidos (que "despegó"

Gráfico 3

CRECIMIENTO Y DESARROLLO TARDÍO: EXPERIENCIA
HISTÓRICA ESTILIZADA
(Ingreso per cápita, en escala logarítmica)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

en 1800) mientras que el crecimiento más lento se registró en Inglaterra, país donde se inició la Revolución Industrial. El crecimiento relativamente lento de América Latina, inclusive en el período de la posguerra, cuando sin duda se aceleró y parecía que lograríamos "despegar", es una de las grandes excepciones a esta regla universal característica del crecimiento de los países de desarrollo tardío, superar este problema es la meta de toda política de desarrollo productivo.

Segundo. En el pasado se solía atribuir esta amplia brecha a que nuestra producción estaba concentrada en sectores de baja productividad, en particular la agricultura. De ahí el argumento a favor de la industrialización. Mas no se limitó el argumento a la industrialización *per se*, sino que se extendió el razonamiento al tipo de industria que debería promoverse, y por ende, se tendió a identificar una política de desarrollo productivo o industrial con el establecimiento de nuevos sectores hasta entonces vacíos en nuestro cuadro de insumo-producto, y de mayor productividad (o potencial productivo) que la mayoría de los sectores "tradicionales" de bienes finales. De ahí, en buena parte, el énfasis otorgado en la segunda etapa de la estrategia de sustitución de importaciones a los sectores productores de insumos intermedios, la metalmecánica y los bienes de capital.

Sin embargo, las agudas diferencias de productividad sectorial entre los países de la región y los países desarrollados indican que el enfoque sectorial o de política "vertical", característico del pasado, estaba esencialmente errado. (Véase de nuevo el cuadro 1.) No se trata de establecer nuevos sectores actualmente vacíos en nuestro cuadro de insumo-producto —como si la productividad total la aportara el sector, que es sólo excepcionalmente cierto—, sino de mejorar la productividad total de los factores en los sectores existentes.

Tercero. La enorme heterogeneidad productiva que se observa entre empresas de un mismo sector sugiere que el principal desafío para una política de desarrollo productivo en nuestra actual etapa de desarrollo es la rápida adopción, adaptación y difusión de las tecnologías hoy disponibles internacionalmente por la gran masa de nuestras empresas que trabajan con equipos obsoletos y métodos atrasados, mucho más que la obtención de elevadas metas de inversión en IyD, que es un problema esencialmente específico de ese pequeño conjunto de empresas nacionales ya situadas cerca de la frontera de la "mejor práctica" internacional.⁶ En efecto, la tarea esencial de una política de desarrollo productivo —al menos en nuestra actual etapa de desarrollo, mientras estemos tan distantes de la frontera tecnológica internacional— consiste en acelerar el proceso de difusión de las "mejores prácticas", es decir, desplazar nuestra curva S hacia la izquierda, haciéndola lo más empinada posible.

Cuarto. Considerando que la gran mayoría de los sectores está trabajando con una productividad total de factores muy inferior a la de la frontera tecnológica internacional, el concepto de ventaja comparativa se hace relativamente difícil de predefinir, salvo en casos obvios, como las rentas derivadas de los recursos naturales. En efecto, si existen brechas tan amplias de productividad a nivel sectorial, los sectores que logren cerrar sus brechas con los países desarrollados más rápidamente que la media serán aquellos en que logremos tener una ventaja comparativa. En efecto, más que partir con una ventaja comparada, ésta es en principio adquirible, siempre que cerremos la brecha de productividad con los países más desarrollados más rápidamente que otros sectores de nuestras mismas economías. En cierto sentido, pues, la competitividad sectorial, y en definitiva nuestra ventaja comparativa, está determinada no tanto por la productividad relativa de los sectores homólogos de los demás países del mundo, sino por la productividad total factorial del sector relativa a los demás sectores de nuestras propias economías. Al respecto, cabe señalar que un sector goza de una ventaja comparativa si está relativamente más próximo a la "mejor práctica" mundial que los demás sectores de nuestras economías.

II. LA APERTURA Y REESTRUCTURACIÓN

A. EL PUNTO DE PARTIDA: LA INDUSTRIA SUSTITUIDORA

No se pueden entender los efectos de la apertura ni de la reestructuración, sin examinar brevemente la plataforma productiva sobre la que ésta se llevó a cabo. En efecto, por tratarse de una estructura productiva generada en el marco de una estrategia de industrialización hacia adentro, y llevada a cabo en varias etapas, esta plataforma productiva tuvo rasgos especiales que condicionarían su capacidad de reestructurarse para llegar a ser internacionalmente competitiva después de la apertura iniciada a mediados de los años ochenta.

Desde la crisis de los años treinta, el desarrollo industrial latinoamericano puede describirse de manera estilizada como un fenómeno que ha transitado a lo largo de dos fases o etapas de una estrategia activa de sustitución de importaciones.⁷ La primera se inició con la Gran Crisis y se extendió hasta la primera mitad de los años setenta. La industria textil, los bienes de consumo duraderos, los equipos de uso agrícola, los bienes de capital de menor complejidad relativa, y otros, constituyeron el eje dinámico del aparato industrial desarrollado en esos años.

La segunda fase del proceso sustitutivo —que, en general, y con excepción de las experiencias neoliberales del Cono Sur, abarcó desde la primera mitad de los años setenta hasta la crisis de la deuda externa— dio lugar, en muchos países de la región, a una clara reestructuración del sector manufacturero en contra de las ramas industriales previamente mencionadas (primordialmente las textiles y metalmecánicas) y en favor de ramas procesadoras de materias primas locales, como son, entre otras, las que producen celulosa y papel, productos petroquímicos, siderurgia, aluminio, harina de pescado, minerales y aceites vegetales. Dicho proceso de reestructuración fue particularmente intenso en países como Argentina, Brasil, Chile, México o Colombia. La dinámica ampliación de la frontera de recursos naturales que se observó en todos estos casos constituyó un importante factor en la rápida expansión de las industrias

procesadoras de los mismos. En general, se trataba de recursos naturales de excelente calidad y rendimientos competitivos internacionalmente que generaron nuevas rentas ricardianas de carácter primario.

1. La microeconomía de la primera fase sustitutiva

La estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, en gran medida, tuvo su origen en la Gran Depresión de los años treinta, y en la crisis de confianza derivada de ésta respecto a la capacidad del mercado y de un Estado pasivo y por ende, poco apto para generar en forma automática un desarrollo económico pleno. Más concretamente, dada la correlación estrecha entre ingreso per cápita y grado de industrialización (y sin considerar cuál puede haber sido la causa y cuál el efecto), se concluyó que la causa esencial de nuestro subdesarrollo era la concentración de la región en sectores de baja productividad, en particular la agricultura. De ahí que para cerrar la brecha de productividad con los países desarrollados, el Estado debía promover, con especial énfasis, la industrialización, pues ésta había sido identificada como la portadora privilegiada del avance tecnológico. Por consiguiente, a partir de ese momento se abandonó la estrategia ortodoxa, vigente hasta aquel entonces, que consistía en un desarrollo hacia afuera sobre la base de las exportaciones primarias; y de esta manera se inició la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones.⁸

La planta fabril prototípica de la primera fase de industrialización sustitutiva era una entidad sumamente particular, con una tecnología muy alejada de los parámetros internacionales y sobrecargada de rasgos "localistas" que bloqueaban su capacidad competitiva internacional; eran las típicas empresas privadas de tamaño mediano y de propiedad familiar, con plantas muy reducidas según los estándares internacionales (con frecuencia no mucho más que 1/10 del tamaño de planta competitiva de un país desarrollado) (Katz, 1986). Estas operaban con un amplio *mix* de producción, fabricando una extensa gama de modelos y productos, pero en pequeños lotes, y con gran acumulación de horas de suspensión de faenas o "tiempos muertos". Los productos fabricados por lo general correspondían a versiones francamente rezagadas de diseños internacionales más actualizados y, por ende, tenían pocas posibilidades de competir en los mercados del mundo desarrollado. A raíz del extremo grado de fragilidad del tejido industrial, eran plantas que se iniciaban en la vida productiva con un alto nivel de integración vertical, esto es, con un elevado coeficiente de autoabastecimiento de partes y componentes. Finalmente, se trataba de firmas que funcionaban con elevada protección externa y poco riesgo de competencia interna.

Las condiciones anteriores implicaban una muy baja captación de economías de escala, pocas economías de especialización y externalidades "aguas abajo", como diría Hirschman, y un aprendizaje tecnológico altamente idiosincrásico, poco inclinado a afianzar la capacidad competitiva internacional de la firma y más dedicado a resolver los estrangulamientos y los desajustes tecnológicos de una planta industrial; además, ello suponía diseños de productos sumamente precarios, un tejido industrial fragmentario y poco maduro, y una imperfecta disponibilidad de materias primas, insumos intermedios y conocimiento práctico en el medio local.

Pese a todo lo anterior, el desempeño económico de la región en esta primera fase de la estrategia de sustitución de importaciones fue bueno, sorprendentemente bueno si se consideran las críticas severas que se han formulado a esta estrategia. En efecto, el ritmo de crecimiento del producto per cápita se elevó a la inusitada tasa de 2.7% anual entre 1950 y 1973, es decir, muy por encima de su ritmo histórico anterior (de poco más de 1% anual entre 1925 y 1950), mientras que la participación del sector manufacturero en el producto subió de 14% en 1930 a 25% en 1973. Asimismo, como era de esperar de ese tipo de estrategia, se redujo la participación de las importaciones en el producto, de 20% en 1930 a 13% en 1973. Por otra parte, las exportaciones manufactureras de la región crecieron a una tasa mayor que el producto industrial, a veces respondiendo a políticas promocionales explícitas, como las que se probaron en distintos períodos en Argentina, Colombia y Uruguay, entre otros, aunque casi siempre sobre la base de plantas instaladas para sustituir importaciones (Teitel y Thoumi, 1986). Por otra parte, a tal punto llegó el aprendizaje tecnológico industrial que a mediados de los años setenta ya se estaban efectuando ventas directas de tecnología "pura" —licencias de fabricación, asistencia técnica de producción e inclusive plantas completas entregadas "llave en mano"— a otros países de la región. Todos estos eran signos de que al menos muchas firmas y algunos sectores estaban gradualmente logrando un mayor nivel de competitividad internacional.⁹

2. La microeconomía de la segunda fase sustitutiva

Con todo, a medida que fue desapareciendo el acicate proveniente de la demanda excedente de los años de la posguerra, el ritmo de crecimiento industrial se fue tornando menos espectacular y paulatinamente el sector manufacturero entró en un *plateau* hacia mediados de los años setenta, que claramente mostró los límites del modelo sustitutivo ante el ritmo de expansión de la frontera tecnológica internacional.

La política industrial de mediados de los años setenta intentó contrarrestar el proceso de agotamiento de la primera fase sustitutiva. La sustitución de importaciones cambió de rumbo, pasando de los bienes finales a los insumos intermedios (*industrial commodities*), tanto porque se consideraba que tenían mayor potencial para mejorar la productividad que las industrias de bienes finales, como para aprovechar la generosa dotación de recursos naturales de la región, dotación que se amplió merced a los nuevos descubrimientos de los años setenta y ochenta. Este fue especialmente el caso de países grandes como Brasil, México y Argentina, en que introdujeron para su estímulo una serie de incentivos promocionales para favorecer el desarrollo de esas ramas de insumos, de uso difundido en diversas áreas: petroquímica, siderurgia, celulosa y papel, aluminio, aceites vegetales, productos minerales, harina de pescado, jugo de naranja, y otros.

Esta "nueva generación" de plantas fabriles se caracterizó por el uso de tecnologías de proceso continuo, con un ritmo de producción impuesto por el proceso (*machine paced*), con tamaños y escalas de producción de tipo mundial, ya que se preveía un continuado ritmo de fuerte crecimiento económico durante los años ochenta que justificaría esas escalas, y con tecnologías actualizadas, al más avanzado nivel mundial. No obstante, estas plantas eran tan altamente intensivas en capital, que tanto por ese motivo como por su gran tamaño, pertenecían preponderantemente al Estado o a un pequeño núcleo de grandes conglomerados de capital nacional que diversificaban sus intereses horizontal y verticalmente, controlando sectores muy diversos de la producción manufacturera, en plantas actualizadas tecnológicamente en cuanto a tamaños de fábrica y tecnologías de proceso.

Con todo, a medida que la sustitución avanzaba desde los productos finales, de más fácil sustitución, hacia la producción de insumos intermedios y bienes de capital, el proceso se hizo cada vez más costoso e ineficiente, como consecuencia del descenso de la productividad del capital —el factor escaso—, o porque las plantas estaban sobredimensionadas para el tamaño del mercado, o se subutilizaban, o porque sus exigencias tecnológicas y de calidad eran demasiado avanzadas para la capacidad productiva de la región. De ahí el virtual estancamiento de la productividad total de los factores iniciada en 1973. En efecto, tan pobre fue la mejora de la productividad entre 1973 y 1981 que casi todo el crecimiento del producto (4.3% anual) obedeció básicamente a la acumulación de factores, en particular, de capital proveniente del endeudamiento externo. (Véase de nuevo el gráfico 1.)

Sobre esta base productiva se ingresó a la década de 1980 y se enfrentó el estallido de la crisis de la deuda.

B. EL AJUSTE Y APERTURA DE LOS AÑOS OCHENTA

Así como la gran crisis de los años treinta generó una desconfianza creciente en América Latina respecto a las ventajas de los mecanismos del mercado para generar automáticamente crecimiento o pleno empleo, llevando así a que el Estado adoptara una estrategia activa de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, la crisis de los años ochenta mostró las limitaciones de un Estado sobreextendido y de una estrategia de desarrollo orientada hacia adentro para aprovechar las ventajas de un desarrollo tardío y cerrar la brecha de productividad entre la región y los países desarrollados. En efecto, precisamente debido a la prolongación exagerada de la estrategia de sustitución de importaciones, no sólo disminuyó el crecimiento de la productividad sino que la región se hizo extremadamente vulnerable a las convulsiones externas. Como es sabido, el impacto macroeconómico de un arancel sobre el tipo de cambio real consiste en bajarlo (por cuanto éste reduce la cantidad de importaciones demandada a cualquier tipo de cambio dado), la sustitución de importaciones resulta ser un impuesto implícito a las exportaciones, lo que dificulta las exportaciones, sobre todo las no tradicionales que no están basadas en rentas naturales. De ahí que en 1980 la participación de las exportaciones en el producto interno bruto no sólo era baja (15%), sino que 75% de ellas eran exportaciones tradicionales, poco elásticas en precio, en cuanto a demanda y oferta. Por tanto, las exportaciones no tradicionales representaban menos de 4% del producto. Esta era una base muy frágil para efectuar un ajuste no recesivo a una reversión en la transferencia de recursos equivalente a 6% del producto (de una entrada neta de recursos a la región de 2% del PIB, registrada antes de la crisis, a una salida neta de 4% del PIB desde 1982 hasta fines de los años ochenta).

Si bien la crisis de la deuda externa produjo un cuestionamiento profundo de la estrategia de sustitución de importaciones, el viraje estratégico hacia un modelo orientado a una mayor inserción internacional no se puso en práctica en la mayoría de los países de la región sino a partir de mediados de los años ochenta, cuando todos habían tenido que efectuar programas de ajuste para reequilibrar sus cuentas externas. Como contrapartida de lo anterior, sin embargo, cuando se inició la mayoría de los programas de apertura externa, éstos no se realizaron sobre la base de un tipo de cambio bajo —como el que necesariamente caracterizó el período de sustitución de importaciones— sino con tipos de cambio reales altos, ya que el ajuste se realizó durante un período con una cuantiosa transferencia de recursos al exterior.

La apertura que se produjo fue, sin lugar a dudas, significativa:

- i) el arancel nominal promedio en la región bajó de 45% a menos de

20%; ii) se simplificó y se racionalizó enormemente la estructura arancelaria (de hasta 30 tasas arancelarias distintas a no más de 7, y en algunos casos con un arancel uniforme y parejo para todas las importaciones), y iii) se eliminó gran parte de las barreras no arancelarias, las que fueron reemplazadas por aranceles. Por ejemplo, en México se redujeron los permisos de importación a que estaban sujetas más de 90% de sus importaciones a menos de 20%; en Argentina, asimismo, éstas fueron reducidas de más de 60% de las importaciones a menos de 20%, y iv) el proceso de integración interregional con Canadá y los Estados Unidos, e intrarregional (MERCOSUR), así como los acuerdos bilaterales (Chile con México, Venezuela y posiblemente con Costa Rica, y de Colombia con Venezuela) avanzaron a pasos agigantados y, en esta oportunidad, en general se tomaron como base (en los casos de mercados comunes y no simples zonas de libre comercio) los niveles arancelarios del país en que los valores eran los más bajos.

No obstante, por haberse producido la apertura en un contexto de tipo de cambio relativamente alto, la supuesta falta de competitividad del grueso del sector manufacturero creado en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones ha resultado ser sólo aparente. En efecto, la gran mayoría de las empresas industriales temían que la apertura las perjudicara pues no tomaban plenamente en cuenta la baja en los costos de los insumos que la apertura suele traer consigo, ni, más importante aun el hecho de que, por razones macroeconómicas (y en ausencia de fuertes ingresos de capital —situación que perduró hasta los años noventa), el tipo de cambio real de equilibrio con apertura tiene que ser sustancialmente mayor que el prevaleciente cuando existe protección arancelaria. De ahí que Schydrowsky estimó en 1989 que sólo de 10 a 15% de las empresas manufactureras se verían negativamente afectadas por la apertura; el grueso (60-70%) sería claramente competitivo, con una política macroeconómica adecuada, y la situación de 15 a 30% sería incierta. Por este motivo, el papel clave de una política "moderna" de desarrollo productivo consistirá en impulsar a que la mayoría de las actividades de competitividad incierta se haga efectivamente competitiva, y que todas las actividades con probabilidades de hacerse competitivas lleguen a serlo lo antes posible.

La apertura y la reestructuración dieron lugar a una recomposición significativa de la producción, tanto a nivel sectorial como a nivel de la empresa y el proceso de producción. La caída relativa en los precios industriales que siguió a la reducción arancelaria elevó la participación agrícola y la de las actividades primarias en general en el producto interno bruto, mientras que decrecía la del sector manufacturero. En lo que se refiere al sector industrial, se procuró incrementar la

participación de los productos intermedios en el producto manufacturero, a fin de lograr una producción industrial menos extensiva pero más especializada.

A nivel de planta o proceso por obvias razones de eficiencia, se tendió a una reducción de las líneas de producción; al uso más intensivo de los equipos, por la vía de aumentar los turnos de trabajo o el empleo de procesos mejor sincronizados; una tendencia a la desverticalización productiva (en reemplazo de la producción en la planta por la compra a proveedores nacionales más especializados o la adquisición de insumos importados, o bien, subcontratando servicios anteriormente realizados por la propia empresa);¹⁰ una reducción en los inventarios; una simplificación en los niveles jerárquicos de supervisión, y una mayor responsabilidad de los trabajadores con talentos polivalentes en el proceso como asimismo, una mayor flexibilidad en las tareas, todo lo cual redundó en relaciones laborales de cooperación más que de confrontación. Asimismo, cobró importancia el tema del mercadeo y la satisfacción del cliente (tanto nacional como internacional y por segmentos), y se dio mucho mayor énfasis a la calidad. Finalmente, la reestructuración exitosa requirió que las empresas nacionales adquirieran la capacidad de poder realizar por sí mismas una parte cada vez mayor del diseño del producto, y llevaran a cabo adaptaciones de las tecnologías de proceso, incluidas algunas actividades IyD, que contemplaran alianzas estratégicas y que consideraran su propia internacionalización.

C. LA REESTRUCTURACIÓN: ACONTECIMIENTOS E HIPÓTESIS MÁS IMPORTANTES

Cualquier análisis de la evolución productiva de la región en los años ochenta y sus perspectivas para los años noventa deberá tomar en cuenta los siguientes fenómenos:

1. La década de los años ochenta no sólo fue una década perdida para la región en cuanto a crecimiento del PIB (apenas 18% entre 1980 y 1992, lo que representó una baja de cerca de 8% en términos per cápita), sino que estuvo sobre todo marcada por el virtual estancamiento del PIB manufacturero, que creció a un ritmo de apenas 0.6% anual, mientras que en términos per cápita descendió cerca de 15%). Ello contrastó con un crecimiento industrial cercano al 80% registrado en la década de 1970.
2. Las importaciones de productos manufacturados, por su parte, se mantuvieron virtualmente constantes en los años ochenta, mientras que las exportaciones industriales mostraron un crecimiento interesante, del orden de 7% anual en volumen.

3. En cambio, si bien la producción agrícola también se desaceleró en los años ochenta (de 3% anual en los años setenta a 2% anual en la década de 1980), la desaceleración fue mucho menor que en el caso de las manufacturas, de tal modo que la producción agrícola per cápita al menos logró mantenerse constante durante la década de 1980, a diferencia de la caída de 15% anotada en la producción industrial por habitante (CEPAL, 1993a).

Estos tres fenómenos sugieren una *primera hipótesis* (véase el cuadro 2): que el escaso desempeño económico de la región durante los años ochenta, y sobre todo la "desindustrialización" registrada, se debió, no a la apertura comercial y consiguiente supuesta pérdida de competitividad de los industriales nacionales respecto a las importaciones,¹¹ sino a las caídas de la demanda agregada, que, por una parte, se derivaron de las inadecuadas políticas de ajuste aplicadas de manera tardía y posteriormente, en forma brusca¹² y por otra, de la puesta en marcha de políticas antiinflacionarias algo burdas, centradas, cuando más, en controlar la demanda agregada sin atacar simultáneamente los problemas de rigidez en las expectativas inflacionarias, lo que a menudo provocó caídas indeseadas en la producción en lugar de descensos en los ritmos de inflación.¹³ La baja más aguda en este contexto de recesión y estancamiento fue la de la inversión, tanto pública como privada, y dentro de esta última, sobre todo la de la inversión extranjera directa, que frenó la renovación tecnológica y la consiguiente capacidad de reestructuración eficiente de las empresas.

Por cierto que la menor desaceleración de la producción agrícola podría confirmar esta hipótesis, ya que la menor elasticidad-ingreso de la producción agrícola suele hacer que las caídas de la demanda agregada den lugar a fluctuaciones mucho menos intensas en el consumo y la producción agrícola.

4. Por otra parte, llama la atención que muchos de los casos de industrias aparentemente "exitosas" por haber logrado competitividad internacional en la región, o por el hecho de haber expandido su producción o elevado sus exportaciones, ocurrieron precisamente en actividades que recibieron algún estímulo especial, aunque transitorio: automóviles en México (prohibición de importaciones, liberación de las restricciones a la diversificación del producto como contrapartida de metas de desempeño exportador); papel y celulosa en Chile (con fuertes estímulos fiscales a la plantación de árboles, bajo el supuesto de que el horizonte de maduración de esas inversiones era demasiado largo y, por consiguiente, demasiado arriesgado para el inversionista privado); siderurgia y petroquímica, que recibieron importantes incentivos de parte de distintos gobiernos, en forma de créditos subsidiados o insumos a precios inferiores a los prevalecientes en el mercado, mientras se lograba

Cuadro 2
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL

	TOTAL		Alimentos		B. de consumo no duraderos		Bienes intermedios		B. de capital	
	70-80	80-90	70-80	80-90	70-80	80-90	70-80	80-90	70-80	80-90
Argentina	1.62	-1.40	2.14	-1.27	-0.98	-3.47	2.09	0.59	2.61	-4.04
Brasil	8.96	-0.21	7.50	0.22	7.90	-1.03	9.37	0.50	9.88	-0.90
Chile	1.14	2.45	5.89	1.93	0.33	0.13	0.45	3.38	-2.96	1.78
México	6.30	1.93	4.74	1.13	5.95	-0.70	6.73	3.76	8.11	1.60
Países restantes	5.02	1.48	3.53	1.18	1.17	-0.34	7.96	2.72	6.69	-0.35
América Latina	6.15	0.58	4.77	0.62	4.43	-1.07	6.94	1.83	7.73	-0.53

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR

	TOTAL		Alimentos		B. de consumo no duraderos		Bienes intermedios		B. de capital	
	70-80	80-90	70-80	80-90	70-80	80-90	70-80	80-90	70-80	80-90
Argentina	3.06	2.19	1.97	1.21	3.27	0.00	2.18	3.12	4.13	1.45
Brasil	2.37	0.44	1.81	0.42	2.68	-0.93	2.23	1.28	1.98	0.38
Chile	2.83	-1.25	4.23	-3.5	3.22	-2.89	0.59	0.22	2.53	-1.04
México	2.81	3.16	2.48	2.34	3.03	1.04	1.87	4.9	3.98	2.34
Países restantes	1.43	0.25	0.81	-0.71	-1.10	-1.23	2.94	0.98	0.88	-0.15
América Latina	2.36	1.29	1.74	0.80	1.89	-0.58	2.02	2.39	3.11	1.03

COMPOSICIÓN DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL (%)

	Alimentos			B. de consumo no duraderos			Bienes intermedios			Bienes de capital		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Argentina	18.4	19.4	19.6	21.9	16.9	13.7	37.8	39.6	48.3	21.9	24.1	18.4
Brasil	15.7	13.7	14.3	19.5	17.7	16.3	37.2	38.6	41.4	27.6	29.8	28.0
Chile	16.9	26.7	25.3	14.7	13.6	10.8	53.3	49.8	54.5	15.1	10.6	9.37
México	27.9	24.0	22.2	19.8	19.1	14.7	34.2	35.5	42.4	18.1	21.4	20.7
Países restantes	33.6	27.9	27.0	23.7	16.3	13.6	32.1	43.5	49.0	10.6	12.4	10.3
América Latina	22.9	19.5	19.6	20.7	17.6	14.9	36.1	38.9	44.1	20.2	23.9	21.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial, de datos de la ONUDI, y, en el caso de Brasil, del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: Se ha utilizado una clasificación según uso económico, basada en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU).

- Alimentos, bebidas y tabaco (CIIU 31).
- Bienes de consumo duraderos (CIIU 32, 332, 342 y 390).
- Bienes intermedios (CIIU 331, 341, 35, 36 y 37).
- Bienes de capital (CIIU 38).

dominar la tecnología), y calzado en Brasil y textiles en Colombia (como fruto, en parte, de políticas de promoción de las exportaciones). Lo anterior da pie a nuestra *segunda hipótesis*, según la cual se pueden adquirir ventajas competitivas mediante políticas de desarrollo productivo bien diseñadas, que potencien (y no suplantén) las fuerzas del mercado, y por cierto, que vayan acompañadas de sensatas políticas macroeconómicas y de apertura.

5. El dinamismo de la productividad en el sector industrial (o sea, el valor agregado por trabajador en la manufactura) se desaceleró en los años ochenta a 1.3% anual, casi la mitad de lo que fue en el decenio de 1960, de 2.4% anual. (Véase nuevamente el cuadro 2.) Cabe observar, sin embargo, una significativa heterogeneidad en el crecimiento de la productividad, tanto entre países como entre sectores. (Véanse los cuadros 2 y 3.) Los principales rasgos de este fenómeno pueden describirse como sigue:

a) El valor agregado manufacturero por trabajador aumentó casi 40% en los años ochenta en México, acelerándose respecto al crecimiento de los años setenta (que llegó a 30%); en Brasil, en cambio, se desaceleró de 26% en los años setenta a 5% en los ochenta y en Chile bajó 12% (tras un alza de 32% en los años setenta), por último virtualmente se estancó en promedio en el resto de la región, pese al crecimiento de 15% en los años setenta.

b) A nivel regional, el crecimiento de la productividad fue particularmente sólido en los años ochenta respecto del decenio anterior: en materia de insumos básicos (17% y 8%, respectivamente) y en manufacturas nuevas de alto contenido tecnológico (22% y 26%, respectivamente); en cambio, se desaceleró fuertemente en las manufacturas nuevas de bajo y mediano contenido tecnológico, de 37% a 30%, respectivamente, y en las manufacturas tradicionales (de 19% a 1%, respectivamente); mientras que se desaceleró moderadamente en las semimanufacturas (de 30% a 19%).

6. Asimismo, el crecimiento manufacturero fue muy heterogéneo:

a) La producción de manufacturas intermedias continuó elevando marcadamente su participación en la producción industrial de 39% en 1980 a 44% en 1990 (habiendo anotado 36% en 1970). Ello fue así: i) en países en que el crecimiento manufacturero en los años ochenta era relativamente más dinámico, como Chile y México, en que la participación de las manufacturas de bienes intermedios subió entre 5 y 6 puntos porcentuales en la década: de 50% a 55% y de 36% a 42%, respectivamente; ii) en países de casi nulo crecimiento industrial durante la década, como Brasil, en que la participación de bienes intermedios ascendió de 39% a 41%, y iii) en un país como Argentina, donde el producto industrial cayó 15% en la década, no obstante que la participación de los insumos intermedios en la producción manufacturera aumentó de 40% a 48%.

Cuadro 3

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL

	TOTAL 80-90	A 80-90	B 80-90	C 80-90	D 80-90	E 80-90
Argentina	-1.40	0.13	-3.42	0.24	-4.89	-2.25
Brasil	-0.21	0.27	-0.19	0.01	-0.97	-0.34
Chile	2.44	3.23	0.18	2.58	0.21	2.68
México	1.93	3.14	-0.45	0.15	-0.39	3.90
Países restantes	1.48	1.87	0.40	3.3	-0.43	0.74
América Latina	0.58	1.49	-0.52	0.69	-1.12	0.86

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR

	TOTAL 80-90	A 80-90	B 80-90	C 80-90	D 80-90	E 80-90
Argentina	2.19	2.52	0.17	1.31	0.99	2.71
Brasil	0.44	0.70	-0.13	1.06	-0.06	0.77
Chile	-1.25	-1.76	-2.59	0.03	-1.91	-1.06
México	3.16	4.28	1.49	2.63	0.49	3.86
Países restantes	0.25	-0.09	-0.35	1.71	-1.57	0.51
América Latina	1.29	1.77	0.07	1.54	-0.02	2.05

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES
1980-1991

	TOTAL	A	B	C	D	E
Argentina	7.1	6.4	7.8	16.1	-0.4	5.5
Brasil	5.9	1.7	3.6	22.3	0.7	6.9
Chile	9.6	9.1	20.4	9.5	10.9	9.6
México	17.3	8.9	20.6	27.5	23.2	8.6
Países restantes	0.7	-3.5	5.3	10.8	6.4	12.1
América Latina	7.1	2.2	7.8	16.9	7.7	7.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial, de datos de la ONUDI, y, en el caso de Brasil, del IBGE.

Nota: Se ha utilizado una clasificación según contenido tecnológico basada en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU).

- A: SEMIMANUFACTURAS (CIIU 311, 313, 314, 331, 341, 351, 353, 354).
- B: INDUSTRIAS TRADICIONALES (CIIU 321, 322, 323, 324, 355, 361, 362, 390).
- C: INDUSTRIAS DE INSUMOS BÁSICOS (CIIU 356, 369, 371, 372).
- D: INDUSTRIAS NUEVAS INTENSIVAS EN TRABAJO (CIIU 332, 342, 382, 383).
- E: INDUSTRIAS NUEVAS INTENSIVAS EN CAPITAL (CIIU 352, 381, 384, 385).

b) En cambio, y tal como cabía esperar en un contexto de fuerte caída del coeficiente de inversión en la región, la participación de las manufacturas de bienes de capital disminuyó en los años ochenta en la gran mayoría de los países. Pese a ello, cabe hacer notar que existen indicios de que una vez iniciada la recuperación de la inversión, la industria nacional de bienes de capital puede salir fortalecida, ya que los costos de la hora-ingeniero nacional son mucho más bajos que los de la hora-ingeniero extranjero, mientras que con los años ha habido un importante aprendizaje a nivel nacional que ha permitido mejorar la calidad y la complejidad de la ingeniería local. Por ejemplo, si bien el crecimiento de la producción de bienes de capital en Chile durante los años ochenta fue moderado, 19%, de todas maneras fue mayor que el del resto de la región, donde ésta permaneció virtualmente estancada. Más aún, a la aparentemente modesta expansión de la producción de bienes de capital en Chile durante los años ochenta, subyacen tendencias marcadamente diferentes: la primera es el estrepitoso colapso de la inversión, y por tanto de la producción de bienes de capital, derivado de la crisis de la deuda externa; la segunda, es la vigorosa recuperación y posterior expansión de la producción de bienes de capital a partir de 1984 (sobre 50% entre 1984 y 1990). Tan importante como lo anterior es el hecho que, desde que se inició la recuperación en Chile en 1984, no sólo aumentó varias veces el número de horas-ingeniero en los proyectos de inversión (se estima que en la actualidad la ingeniería local provee 80% de las horas y 50% del valor de los trabajos de ingeniería, comparado con porcentajes del orden de 20% y 10%, respectivamente registrados 20 años atrás), sino que ha aumentado su preparación tecnológica, abarcando en la actualidad las especialidades tradicionales de cálculo de estructuras y obras de infraestructura, así como una gran parte de las demás disciplinas —eléctrica, de instrumentación, mecánica y de procesos— tanto de ingeniería básica como de detalle (Duhart, 1993, y Varela, 1992).

Los anteriores fenómenos, es decir, los crecimientos dispares en producto y en productividad por ramas, permiten formular como *tercera hipótesis* que está en marcha un importante proceso de reestructuración industrial; primero, en cuanto a producción, hacia *industrial commodities* (como papel y celulosa, petroquímica, siderurgia, aluminio, aceites vegetales, etc.), y segundo, que pese a la caída del coeficiente de inversión, la reestructuración ha ido acompañada por notables aumentos de productividad en varias áreas importantes del sector industrial. El hecho de que estos aumentos en productividad se pudiesen lograr en un contexto de agudo descenso del coeficiente de inversión neto sugiere que buena parte de las mejoras de productividad logradas hasta ahora se han registrado en las "tecnologías blandas", es decir, en la reorganización de líneas de producción, en la

introducción de mejoras en la organización del trabajo, así como en la reducción de tiempos muertos, especialización en tareas de mayor productividad, mayor control de inventarios, etc. Por consiguiente, es de esperar que la eventual recuperación de las economías que se avecina, acelerará este proceso de reestructuración y mejoramiento de la productividad, pero sobre la base de la incorporación de "tecnologías duras", es decir, aquellas que están incorporadas en equipos y maquinarias modernas, como resultado de un aumento de los coeficientes de inversión en capital fijo.

7. Pese al virtual estancamiento de la producción industrial de la región durante los años ochenta, no sólo se anotó una reestructuración importante en la producción manufacturera, sino que hubo un crecimiento significativo en el volumen y la composición de las exportaciones.

a) El total de exportaciones creció en *quántum* a un ritmo del orden de 6% anual durante los años ochenta, tras haber sido de 2% anual en los setenta, lo que obedeció en parte a la política deliberada de restringir la producción de petróleo para hacer subir su precio.

b) Dentro de los productos primarios, y en particular, los agrícolas, se nota una importante recomposición de las exportaciones de la región. Debido al más lento crecimiento de la demanda mundial de alimentos, así como al fuerte proteccionismo ejercido respecto de los cultivos tradicionales en los países desarrollados —fenómenos ambos que inducen a una fuerte caída en los precios internacionales de los cultivos básicos (del orden de 40% respecto a 1980)— crecieron muy lentamente las exportaciones de cultivos tradicionales de la región durante los años ochenta. Ello dio lugar a esfuerzos importantes para diversificar las exportaciones agrícolas y penetrar en nuevos mercados. En efecto, se aprovecharon nuevos "nichos" en los mercados agrícolas mundiales, de tal modo que las exportaciones agrícolas "no tradicionales" de la región (por ejemplo, de legumbres y frutas frescas, congeladas o procesadas, flores, bebidas, y vino) se triplicaron en valor durante el decenio, elevando su participación en las exportaciones agrícolas de la región de 10% en 1980 a algo más de 20% en 1990. Con todo, es importante hacer notar que las exportaciones no tradicionales de cultivos todavía están concentradas en un número muy limitado de países y se reducen a un número aún pequeño de productos.

c) Asimismo, fue importante el crecimiento del *quántum* de las exportaciones de manufacturas en general, incluidas las semimanufacturas (superior a 6% anual) y, aun más llamativo fue el aumento de las manufacturas, excluidas las semimanufacturas, que crecieron en *quántum* a un ritmo de 9.5% anual. Si bien éste fue un incremento algo inferior al de los años setenta (11.9% anual), fue particularmente significativo si se toma en cuenta que la producción de manufacturas apenas aumentó

6% durante los años ochenta, mientras que creció 80% en los años setenta.

8. Lo anterior lleva a nuestra *cuarta hipótesis*:

a) El sector externo impulsó la producción industrial de la región durante los años ochenta, o sea, fue el factor más dinámico de la demanda, en parte porque así ocurrió a nivel mundial, y en parte porque, frente a la caída de la demanda interna, muchas empresas fueron obligadas a colocar sus excedentes de producción en el exterior, y

b) El sector industrial, así como el agrícola, fue capaz de adaptarse a este cambio en la demanda, reorientando su producción crecientemente hacia afuera (aunque a partir de niveles relativamente bajos) pese a su falta de inversión y a su orientación tradicional hacia el mercado interno, especialmente en el caso del sector manufacturero.

9. De nuevo cabe observar la existencia de disparidades muy significativas tanto entre países como entre productos en lo que a las exportaciones se refiere.

a) Se aceleró la exportación de productos primarios de menos de 1% anual en los años setenta a 5.5% anual en los años ochenta. Durante las mismas décadas, aumentó moderadamente la exportación del volumen de productos semimanufacturados: de -1% a 2.3% anual, respectivamente.

b) Las demás exportaciones industriales mostraron importantes crecimientos en volumen: entre 7 y 8% anual, en el caso de las manufacturas tradicionales, las manufacturas nuevas de bajo y mediano contenido tecnológico y las de alto contenido tecnológico. No obstante, el incremento fue inferior al de los años setenta. Fue así porque pese a que se tuvo un tipo de cambio generalmente más favorable que en los años setenta, al estar las empresas menos capitalizadas, sobre todo las tradicionales, su expansión se vio limitada por su escasa capacidad de autofinanciamiento (el cual se restringió sensiblemente por la caída en las ventas internas), y por tratarse de productos más heterogéneos y por ende, más difíciles de colocar en los mercados internacionales. Asimismo, si bien las exportaciones de manufacturas nuevas intensivas en tecnología baja, mediana o alta crecieron a un buen ritmo (7.5% anual) éste fue 50% menor que el de la década anterior. Como estos sectores requieren altas inversiones para mantenerse al día tecnológicamente, la contracción de sus ventas internas suele frenar su capacidad de modernizarse al ritmo requerido, lo que provoca la desaceleración en sus exportaciones.

c) El crecimiento más significativo se observó en las manufacturas de insumos básicos, cuyo ritmo de aumento de volumen superó el 16% anual, duplicando el de los años setenta. El fuerte y acelerado incremento de estas exportaciones obedeció a tres factores: i) fue una de las tres agrupaciones industriales que mostró un aumento significativo de la

productividad en los años ochenta (17%), que representó el doble del incremento de productividad de esa misma agrupación en los años setenta; ii) la caída de la demanda interna impulsó la producción hacia el exterior, pues, por ser la producción de insumos básicos tan intensiva en capital, sus costos variables, independientemente del tipo de cambio, tienden a ser muy inferiores a sus costos medios, y iii) por tratarse de productos relativamente homogéneos, fueron más fáciles de colocar en el exterior. Si la región tiene o no una ventaja comparativa de largo plazo en todas estas actividades y en todos los países es un asunto aún por dilucidar.

d) Cabe hacer notar que no todos los países experimentaron aumentos en sus exportaciones industriales; hubo un crecimiento anual del volumen de las exportaciones manufactureras en México (17%), Chile (10%), Argentina y Colombia (7%), Brasil (6%), Venezuela (4%) y Uruguay (3%). Sin embargo, éstas decrecieron en todos los demás países; en varias naciones centroamericanas, como consecuencia de las guerras civiles y la inestabilidad política, y al menos en Ecuador y Perú, por encontrarse aún en medio de costosos programas de ajuste o estabilización.

10. El dinámico crecimiento de las exportaciones, sobre todo en los países grandes, tanto de las exportaciones industriales de insumos intermedios como de las exportaciones primarias, permite formular otras tres hipótesis. La *quinta hipótesis* plantea que la sustitución de importaciones no fue tan disparatada como lo sugiere la "leyenda negra". De hecho, el grueso de las exportaciones manufactureras —cuyo crecimiento en volumen fue muy significativo en la década— provino de plantas que en su gran mayoría fueron instaladas durante la estrategia de sustitución de importaciones. Así, aunque tardíamente, muchas industrias instaladas en virtud de esa estrategia sirvieron de plataforma exportadora posterior, sobre todo en aquellos países en que el mercado interno era lo suficientemente grande para que se fundaran plantas con una escala mínima de producción eficiente o plantas que, desde su instalación, tuviesen una orientación hacia fuera (el caso de Chile en los años ochenta, y posiblemente Colombia con su política de promoción de exportaciones).

11. La *sexta hipótesis* es que el relativamente buen desempeño agrícola y el de toda la producción a base de la explotación y procesamiento de recursos naturales, así como el de las exportaciones primarias (sobre 5% anual) obedece no sólo a la mejora de sus precios relativos, derivada de las políticas de ajuste y apertura, sino de los importantes avances alcanzados en las prospecciones y en las tecnologías extractivas, la biogenética y biomasa, que han redundado en el equivalente de una expansión de la "frontera" de recursos naturales económicamente aprovechables.

12. La *séptima hipótesis* es que el fuerte crecimiento de las exportaciones de manufacturas de insumos básicos es el resultado de la segunda fase de sustitución de importaciones, cuando, hacia mediados y fines de los años setenta comenzaron a instalarse plantas con tecnologías de proceso modernas y a veces hasta de punta, con escalas de producción mundialmente aceptables, y productos, que por ser de calidad relativamente homogénea no son de difícil colocación en los mercados externos. De ahí que pese a que muchas de estas fábricas fueron creadas ante la expectativa de un continuado y decidido crecimiento de la demanda interna, al no materializarse ésta, pudieron reorientar su producción rápidamente hacia afuera. Ello dio lugar al extraordinario aumento del volumen de las exportaciones registrado en los años ochenta.

13. No sólo hubo un incremento significativo de las exportaciones industriales de la región durante los años ochenta, sino que aumentó la participación de la región en las importaciones de productos manufacturados de la OCDE, de 2% en 1980 a casi 3% en 1990. (Véase el cuadro 4.)¹⁴ Puesto que la OCDE puede considerarse el mercado más exigente y competitivo del mundo en cuanto a precios y calidad, el hecho de que la región haya incrementado su participación en este mercado es indicativo de una creciente competitividad industrial.¹⁵ Con todo, esta participación de la región en las manufacturas importadas por la OCDE apenas supera la de Corea del Sur (2.4%). De lo anterior se deriva nuestra *octava hipótesis*, según la cual las mejoras en competitividad de la industria latinoamericana han sido moderadas, pero queda todavía un

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA: POSICIÓN COMPETITIVA DENTRO DE LA OCDE

Grupo	Participación en las importaciones de la OCDE			
	1963	1971	1980	1990
Total	8.3	5.2	5.1	4.6
Recursos naturales ^{a b c}	15.3	11.5	9.1	9.9
Agricultura ^a	14.5	13.0	11.9	10.3
Energía ^b	16.0	7.7	7.0	8.8
Fibras textiles, abonos y minerales en bruto y minas de metales ^c	17.0	13.9	13.4	12.1
Manufacturas ^{d e}	1.6	1.4	2.0	2.8
Basadas en recursos naturales ^d	8.5	6.8	7.0	7.6
No basadas en recursos naturales ^e	1.6	1.4	1.9	2.7
Otros ^f	2.9	4.5	3.7	4.4

largo camino por recorrer. En efecto, estos aumentos en participación se dan tanto en las manufacturas tradicionales (particularmente importante en los países de Centroamérica y el Caribe) como en las industrias de insumos básicos, en los países más grandes. En cambio, los aumentos de la participación de la región en las importaciones de manufacturas nuevas de bajo, mediano y alto contenido tecnológico deben atribuirse mayormente a México.

14. Más importante aún, si bien en las exportaciones de la región ha habido un notable incremento de productos manufacturados no basados en recursos naturales, de 20% en 1980 a 43% en 1990 (véase el cuadro 5), ello se debe por sobre todo al esfuerzo de los países más grandes por concentrar su producción en los rubros más dinámicos del comercio hacia la OCDE: 34% de las exportaciones de Argentina en 1990, 45% de las de Brasil y 67% de las de México.¹⁶ De ahí que, y no obstante lo anterior, sobre 60% de las exportaciones de la región aún continúa concentrado en sectores poco dinámicos del comercio

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA COMERCIAL DE
EXPORTACIONES A LA OCDE

Grupos	Contribución			
	1963	1971	1980	1990
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos naturales ^{a b c}	90.0	81.8	77.4	53.6
Agricultura ^a	48.8	50.3	33.1	27.2
Energía ^b	22.4	16.4	34.7	19.9
Fibras textiles, abonos y minerales en bruto y minas de metales ^c	18.8	15.2	9.6	6.4
Manufacturas ^{d e}	9.4	17.0	21.3	44.1
Basadas en recursos naturales ^d	6.9	8.9	7.6	8.7
No basadas en recursos naturales ^e	9.2	16.2	20.4	42.9
Otros ^f	0.6	1.2	1.3	2.4

Nota: Las notas de los cuadros 4 y 5 remiten a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev.2.

^a Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

^b Sección 3.

^c Capítulos 26, 27 y 28.

^d Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

^e Secciones 5, 6 (menos capítulos y grupos incluidos en el 4/), 7 y 8.

^f Sección 9.

internacional: recursos naturales y manufacturas basadas en recursos naturales. (Véanse los cuadros 5 y 6.) Esto último muestra la importancia que tiene para la reestructuración y competitividad de la región no sólo la eficiencia relativa de su producción (reflejada en nuestra participación relativa en el comercio mundial de un producto), sino, y aquí encaja nuestra *novena* hipótesis, que plantea la importancia de orientar la producción tanto a los mercados más grandes y dinámicos (como la OCDE) como a los rubros de mayor crecimiento en el comercio mundial.

15. Es importante destacar que son agentes muy diferentes los encargados de efectuar este proceso de reestructuración y adaptación a la nueva situación internacional. Por ejemplo, las empresas privadas nacionales y las empresas estatales han sido más activas en el área de los insumos básicos, mientras que las empresas transnacionales se han concentrado más en campos relativamente más sofisticados tecnológicamente, por un lado, y en la industria maquiladora, por el otro. Los indicadores de las 1 000 empresas más grandes de América Latina en 1991 muestran este punto. (Véase el cuadro 7.) Estas empresas

Cuadro 6
OCDE: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES

Grupos	Participación del sector			
	1963	1971	1980	1990
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos naturales ^{a b c}	48.8	36.9	43.6	24.9
Agricultura	27.9	20.1	14.4	12.1
Energía ^b	11.6	11.1	25.7	10.4
Fibras textiles, abonos y minerales en bruto y minas de metales ^c	9.2	5.7	3.6	2.4
Manufacturas ^{d e}	49.4	61.8	54.5	72.6
Basadas en recursos naturales ^d	6.7	6.9	5.6	5.3
No basadas en recursos naturales ^e	49.0	61.3	54.1	72.3
Otros ^f	1.8	1.4	1.9	2.5

Nota: Las notas del cuadro remiten a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev.2.

^a Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

^b Sección 3.

^c Capítulos 26, 27 y 28.

^d Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

^e Secciones 5, 6 (menos capítulos y grupos incluidos en el 4/), 7 y 8.

^f Sección 9.

Cuadro 7
PRINCIPALES INDICADORES DE LAS 1 000 EMPRESAS PRINCIPALES DE
AMÉRICA LATINA, 1991

(En millones de dólares y porcentajes)

1 000 EMPRESAS PRINCIPALES							
	Ventas totales	Número total de empresas	Exporta- ciones de las 1 000 empresas principales	Ventas/PIB América Latina (%) (X1000)	(X1000)/X de América Latina (%) a/ (X1000)	Exporta- ciones: compo- sición sectorial	Coefficien- tes de ex- portaciones (%)
Empresas extranjeras	97 983.1	264	15 432.6	8.8	12.7	20.9	15.8
Privadas locales	158 727.8	617	16 123.3	14.3	13.3	21.9	10.2
Empresas estatales	131 014.1	119	42 180.8	11.8	34.8	57.2	32.2
Total	387 725.0	1 000	73 736.7	34.9	60.8	100.0	19.0

EMPRESAS MANUFACTURERAS ENTRE LAS 1 000 EMPRESAS PRINCIPALES							
Empresas extranjeras	75 033.4	215	12 545.2	...	31.1	44.2	16.7
Privadas locales	92 477.2	407	11 429.0	...	28.3	40.3	12.4
Empresas estatales	12 531.0	24	4 379.7	...	10.9	15.5	35.0
Total	180 041.6	646	28 353.9	...	70.3	100.0	15.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras publicadas en *América economía 1000 on Disk*, Nueva York, América Economía Nanbei Ltd., 1993.

* En el caso de las empresas manufactureras, se utilizan las exportaciones manufactureras de la región.

dan cuenta de cerca de 50% de la producción manufacturera y 70% de las exportaciones industriales de la región. Las empresas estatales se concentran en los sectores primarios donde cuentan con más que un tercio de las exportaciones totales de América Latina y más que la mitad de las exportaciones del grupo de las 1 000 empresas. Las empresas estatales, sin embargo, representan sólo 11% de las exportaciones totales de manufacturas y menos de 16% del total del grupo de empresas. Las empresas privadas nacionales y las empresas extranjeras son mucho más importantes en este campo, pues representan 28 y 31%, respectivamente, de las exportaciones totales de manufacturas y 40 y 44%, respectivamente, de las exportaciones de manufacturas del conjunto de las 1 000 empresas. En cambio, en lo que se refiere a las exportaciones no manufactureras, las empresas privadas nacionales son más importantes que las empresas extranjeras.¹⁷

16. Pese a lo anterior, por importante que sea el peso de las transnacionales en las exportaciones de la región, hay que reconocer que su orientación estaba y sigue estando esencialmente dirigida hacia el mercado interno. En efecto, a diferencia del sudeste asiático, las grandes inversiones de las empresas transnacionales en la producción manufacturera de América Latina fueron atraídas por el deseo de asegurarse una participación en los mercados nacionales fuertemente protegidos, en el contexto de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones (Calderón, 1993a). La poca competencia en el mercado interno, así como un nivel de protección elevado garantizaba una alta rentabilidad a cualquier escala, aunque fuera subóptima, y sin la necesidad de introducir nuevas tecnologías cada vez más avanzadas. De ahí su baja eficiencia y escasa competitividad internacional en comparación con las inversiones de las transnacionales en el sudeste asiático. Estas, por el contrario, invirtieron en subsidiarias o se asociaron con empresas locales para aprovechar la mano de obra barata, pero siempre con miras a exportar a terceros mercados. Como consecuencia de esta orientación, transfirieron en forma permanente su mejor tecnología a sus subsidiarias, así como a sus asociados y proveedores locales, con lo que se generó un "círculo virtuoso" de inversión, aprendizaje tecnológico acelerado y un muy alto crecimiento de las exportaciones y el producto.

En cambio, en América Latina, dada la orientación hacia adentro del grueso de las empresas transnacionales, no se ha producido esta misma integración "virtuosa" al proceso de globalización que caracteriza el nuevo orden industrial internacional (Mortimore, 1993). En efecto, pese a que las transnacionales gozan de ventajas importantes respecto a las empresas nacionales para reestructurarse —acceso a los mercados internacionales, a mayor financiamiento y a tecnologías modernas— sus esfuerzos para adquirir competitividad han sido limitados tanto por las restricciones que impone su actual planta instalada, como por su estrategia corporativa de globalización (Mortimore, 1992a). En efecto, actualmente han centrado el grueso de sus esfuerzos en reducir sus costos variables, racionalizar su producción e introducir tecnologías "blandas", sin comprometer mayores inversiones para renovar y modernizar sus equipos.

17. Son pocas las excepciones a esta situación general. No obstante, hay dos que merecen mención. La primera tiene que ver con el sector de los vehículos automotores en México, muchas veces citado como el ejemplo más claro de reestructuración industrial en América Latina. No cabe duda de que la transformación del sector ha sido dramática (Mortimore 1992b). La producción de vehículos para pasajeros cayó verticalmente al de 350 000 unidades en 1981 a 200 000 cinco años después. Sin embargo, a raíz de las

grandes inversiones realizadas por las empresas transnacionales que dominaron el sector, se instalaron modernas plantas para motores de combustión interna y luego para la fabricación de automóviles, cuyos productos estaban destinados a la exportación. Las exportaciones de vehículos aumentaron vertiginosamente de casi cero en 1981 a casi 350 000 unidades en 1992. Como consecuencia de estas grandes inversiones en nuevas y modernas plantas, los cuatro principales productores de vehículos en México —General Motors, Ford, Chrysler y Volkswagen— exportaron más que 6 000 millones de dólares en 1991, resultado que las colocó en los lugares 3, 5, 7 y 15, respectivamente, de la lista de los 200 exportadores principales de la región (Calderón, 1993b). Además, productos relacionados directamente con la industria de los automotores subieron de 7 a 25% en el total de las exportaciones mexicanas de manufacturas. Hubo, pues, una importante transformación del sector.

Otra situación excepcional es la industria maquiladora. Si bien la industria maquiladora mexicana es, con mucho, la más importante de América Latina (ventas netas de 5 600 millones de dólares en 1993 incluida una alta participación en el mercado de la OCDE, en rubros tales como equipos para distribuir electricidad, televisores, radios, aparatos eléctricos, etc.), medida con respecto al tamaño de la economía nacional, en Centroamérica y el Caribe es más importante la industria maquiladora. Por ejemplo, de las diez exportaciones (clasificadas a tres dígitos de la CUCI) más competitivas y dinámicas entre 1980 y 1990, seis en el caso de República Dominicana¹⁸ y cinco en el caso de Costa Rica¹⁹ corresponden a maquiladoras de textiles y prendas de vestir de estas industrias, y representan una proporción significativa de sus exportaciones totales a la OCDE, según lo muestra el sistema de análisis de competitividad de los países (CAN); que registra 38% para República Dominicana y 22% para Costa Rica.

18. Nuestra *décima hipótesis* es, entonces, que las empresas transnacionales han jugado un papel importante en la reestructuración de la industria manufacturera en América Latina, al invertir en nuevas y modernas actividades dedicadas a la exportación, como es el caso de la industria de vehículos automotores mexicana y la industria maquiladora en Centroamérica y el Caribe. No obstante, han limitado sus esfuerzos de reestructuración de su actual planta instalada a racionalizarlas sin mayor inversión, con lo cual se ha desaprovechado, hasta ahora su potencial de integración al proceso de globalización. Esto implica al menos que el grueso de las transnacionales en América Latina ha adoptado una política prudente y cautelosa ("*wait and see*"); alternativamente, han dejado a la región fuera del proceso de globalización. Revertir esto último o acelerar la reestructuración de las transnacionales y aprovechar su potencial, sobre todo como agentes de

modernización tecnológica e internacionalización, constituye una de las tareas centrales de la política económica. De ahí nuestra *decimoprimer* hipótesis sobre el comportamiento diferenciado de los distintos grupos de empresas (estatales, privadas nacionales y, sobre todo, transnacionales) y la importancia de definir la política económica más idónea según el agente al cual va dirigida.

19. *En conclusión*, la rapidez y eficacia de la reestructuración dependerá no sólo de una política macroeconómica y comercial sensata, sino de la rapidez con que se puedan superar las limitaciones microeconómicas anteriormente mencionadas, y de la velocidad con que se puedan aprender y dominar las nuevas destrezas tecnológicas, organizacionales y de calidad exigidas, así como penetrar en nuevos mercados y ganar reputación en cuanto a calidad, oportunidad y servicio; estos últimos aspectos son más importantes mientras más duradero y costoso sea el producto en cuestión. En efecto, el aprendizaje y la reestructuración tecnológicos, organizacional, de calidad, y de mercadeo requieren una fuerte inversión de tiempo y de capital, físico y humano; por ello, facilitar ese aprendizaje es el papel esencial de una moderna política industrial o de desarrollo productivo.

III. ¿CÓMO CERRAR LA BRECHA? UNA MIRADA HACIA ADELANTE O LA JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA MODERNA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

A. TRES ENFOQUES SOBRE CÓMO CERRAR LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD

Tal como indicamos al principio, la historia enseña que una vez que un país "despega", crece a ritmos muy superiores a los de los países ya desarrollados, y que ese crecimiento será mayor mientras más lejos se encuentre de la frontera de producción mundial. (Véase de nuevo el gráfico 3.) La gran excepción a esta regla casi universal es América Latina. Pese a haber experimentado entre 1945 y 1980 un crecimiento sólido e inusitado en su historia, ello ocurrió a un ritmo muy por debajo de lo que ha sido la norma histórica para un país de desarrollo tardío. Cabe preguntarse al respecto por qué América Latina no ha podido aprovechar la ventaja característica de los países de desarrollo tardío, que consiste en saltar etapas, aprovechar la tecnología disponible y crecer a ritmos mucho más acelerados. Tres son las respuestas clásicas a esta interrogante, en principio complementarias antes que excluyentes.

1. Superar las fallas en la política económica

Según este enfoque, la inestabilidad macroeconómica que ha caracterizado a la región, así como la distorsión de sus precios claves, particularmente la derivada de su estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, y el peso e injerencia preponderante que se ha dado al aparato público para liderar la economía, permiten explicar el desempeño comparativamente magro de la región en este período. De ahí que este enfoque ortodoxo aboga por la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la privatización, devolviéndole así al sector privado su función de líder de la economía según las reglas clásicas del mercado.

2. Superar las fallas a nivel de la empresa

Este segundo enfoque pone el peso de la explicación al otro extremo, al nivel de la empresa. *Por un lado*, se arguye que la región ha tenido un tipo de "capitalismo sin capitalistas", es decir, ha carecido de una clase empresarial pujante. Ello explica que existan diferencias de productividad total de los factores tan grandes entre América Latina y el mundo desarrollado. Es más, la falta de ese empresariado innovador ha inducido a muchos gobiernos a incursionar cada vez más en la economía para suplir la falta de empuje empresarial. No obstante, poco se puede hacer al respecto, al menos a corto plazo. *Por otro lado*, el enfoque enfatiza la dificultad (costo) de una sola empresa para identificar la tecnología, los procesos, los métodos de producción internacionalmente disponibles más idóneos y fáciles de adaptar, así como los "nichos" de mercados más apropiados para producir competitivamente. De ahí la falta de inversiones en esta materia, pues todos esperan que los demás actúen primero para luego imitarlos. Dada la naturaleza de "bien colectivo" que tiene la identificación así como la difusión de las tecnologías duras y blandas, parece haber un espacio importante para aplicar políticas microeconómicas destinadas a facilitar la "socialización" de los costos y la rápida difusión de esas tecnologías a nivel de la empresa.

3. Superar las fallas en los mercados críticos, externalidades, bienes públicos y problemas de organización industrial

Este tercer enfoque apunta a la conveniencia de enfatizar políticas que mejoren el funcionamiento de los mercados de factores —o sea, políticas mesoeconómicas u "horizontales"— más que políticas sectoriales diseñadas para mejorar los mercados de productos. Por un lado, la apertura de nuestras economías ha hecho poco relevante para un gran número de sectores transables los niveles de concentración industrial que se utilizaban en el pasado para justificar una política específica por sectores. Por otro, la necesidad de enfocar los mayores obstáculos de la acción estatal aboga en favor de enfatizar las correcciones de las fallas más graves de los mercados de factores, fallas que afectan a todos los sectores y no sólo a unos cuantos. Asimismo, siempre habrá espacio para aplicar políticas que internalicen importantes externalidades, provean bienes públicos y regulen mercados de bienes no transables cuasimonopólicos (sobre todo en este último caso, buena parte de la infraestructura moderna: telecomunicaciones, puertos, agua de riego, electricidad, etc.), que inciden seriamente en la competitividad sistémica de nuestros bienes transables.

B. EL CONSENSO EMERGENTE RESPECTO A UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

En la actualidad existe un nuevo consenso respecto a los requisitos mínimos de una política de desarrollo productivo. Hay consenso en que las condiciones necesarias para cerrar esta brecha de productividad son: i) la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos (para lograr elevadas tasas de ahorro, una buena asignación de la inversión y una plena utilización de la capacidad instalada); ii) una apertura comercial (para aprovechar las economías de escala y tener la presión vigorizadora de una sana competencia), y iii) una mayor influencia de las fuerzas del mercado y el sector privado para liderar ese desarrollo; ello, por cuanto no sólo existen fallas de mercado, sino que el Estado tiene sus limitaciones, sobre todo en lo que se refiere a la dilución de responsabilidades, lo que hace más sensato, en general, que el que tome las decisiones de producción sea el que arriesgue su capital, es decir, el sector privado.

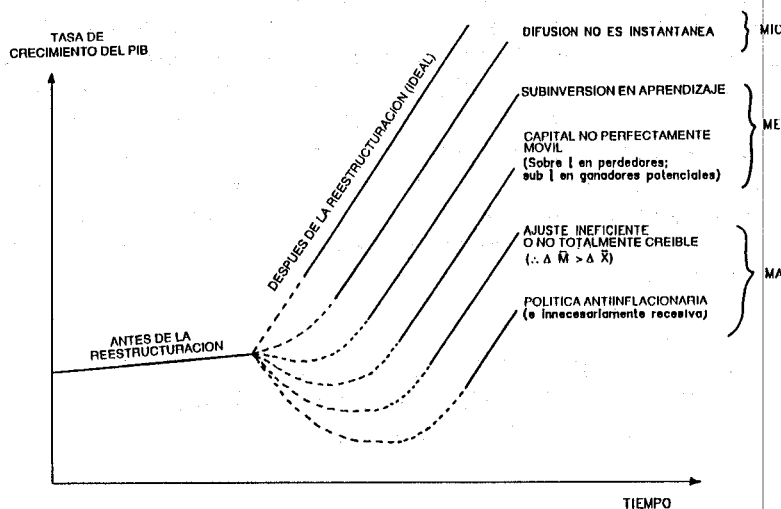
C. MÁS ALLÁ DEL CONSENSO MÍNIMO: LA JUSTIFICACIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA DE UNA POLÍTICA ACTIVA Y MODERNA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

No obstante lo anterior, excepción hecha de los neoliberales, la mayoría de los demás observadores consideran que las tres líneas en materia de políticas consensuales arriba mencionadas, son condiciones necesarias pero insuficientes para pasar a un sendero de crecimiento significativamente más rápido, como el que le correspondería a la región por desarrollarse tardíamente. Por el contrario, arguyen que la experiencia indica que para cerrar la brecha de productividad se requiere, además, un conjunto de políticas más activas, que aprovechen los adelantos tecnológicos y organizacionales creados en los países más desarrollados, a fin de saltar etapas, como ha ocurrido por lo general en los países exitosos de desarrollo tardío. Más concretamente, se considera que una política de desarrollo productivo, además de requerir políticas macroeconómicas y de apertura bien concebidas, debe considerar dos conjuntos de políticas complementarias: políticas "mesoeconómicas" u horizontales, que se centren en perfeccionar y llenar los vacíos en los mercados, y políticas microeconómicas, que contribuyan a internalizar las externalidades vinculadas con la identificación, adaptación y difusión de las mejores tecnologías y prácticas disponibles internacionalmente. Por el contrario, si no se cuenta con los tres tipos de políticas descritas,

además de una inserción internacional adecuada, la reestructuración necesaria para pasar a un sendero de crecimiento acelerado será innecesariamente lenta e ineficiente. (Véase el gráfico 4.)

Gráfico 4

POSIBLES TRANSICIONES: ANTES Y DESPUÉS
DE LA REESTRUCTURACIÓN



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

En efecto, la apertura y la reestructuración favorecerán o perjudicarán claramente algunas empresas y actividades a corto y largo plazo. Sin embargo, el efecto respecto a otras empresas y actividades puede ser muy ambiguo: por una parte, porque no hay seguridad de que los precios claves vigentes en el momento serán los definitivos a largo plazo; por otra parte, porque muchas empresas y actividades que podrían llegar a ser competitivas pueden verse perjudicadas a corto plazo mientras no descubran, introduzcan y asimilen los cambios tecnológicos y organizacionales necesarios para adquirir competitividad en el mercado interno e incluso en los mercados del exterior. Este puede ser el caso de las empresas y actividades potencialmente competitivas para sustituir importaciones en forma eficiente, como asimismo de las actividades potencialmente productoras de exportaciones no tradicionales. La rapidez de su reestructuración, y en algunos casos su propia supervivencia, dependerán de la información y de los recursos humanos y financieros de que dispongan. De ahí la importancia de que los mercados claves en

cuanto a tecnología, capital físico, capital humano y divisas estén funcionando de la manera más cercana al óptimo posible. Por el contrario, mientras más imperfectos sean estos mercados y mayor sea la incertidumbre respecto a la seriedad del proceso de ajuste y apertura, así como respecto de la permanencia de los actuales precios claves, mayor será la probabilidad de que se sobreinvierta (ya que las empresas actualmente disponen de esos recursos) en empresas que a la larga no van a poder llegar a ser competitivas. Desafortunadamente la sobreinversión en actividades poco viables se hará a expensas de empresas con potencial competitivo, muchas de las cuales, por falta de tiempo y recursos, tal vez no lleguen a efectuar la reestructuración necesaria para competir internamente ni a penetrar y consolidar su presencia en "nichos" de los mercados externos en que pudiesen adquirir una ventaja competitiva, y por consiguiente, fracasen innecesariamente.

Por lo tanto, nuestra tesis central es que el proceso de reestructuración fue más costoso en sus comienzos por haberse efectuado generalmente en el contexto de programas de ajuste y estabilización innecesariamente recesivos por su diseño o aplicación deficientes. Ello fue menos rápido en la fase de repunte debido a que las políticas macroeconómica y comercial no fueron acompañadas por virtualmente ninguna política "industrial", microeconómica ni mesoeconómica. (Véase de nuevo el gráfico 4.) Es más, cuando la apertura se realizó simultáneamente con una política industrial sensata y renovada, ello contribuyó a fundamentar varios de los éxitos exportadores más notables de la región, a saber: automóviles y autopartes, madera, papel y celulosa, entre otros, si bien estas últimas fueron las excepciones. En efecto, en general, con la apertura se eliminó casi toda la política industrial del pasado. Esta fue una decisión bien pensada, en la medida que no tenía límites de tiempo, a menudo inducía la producción de rubros con escasas posibilidades de alcanzar ventajas comparativas, y se orientaba básicamente hacia el mercado interno, que, con las excepciones de Brasil y México, era demasiado estrecho para permitir las escalas mínimas requeridas para una producción eficiente en muchas actividades. No obstante, la gran mayoría de las veces no se la reemplazó con ninguna otra, en lugar de sustituirla por una política microeconómica más a tono con las necesidades actuales, como son, por ejemplo, las políticas que vinculan los incentivos con el desempeño exportador o las mejoras de productividad, y que promueven las exportaciones no tradicionales, el desarrollo de los recursos humanos, la difusión tecnológica y las fuentes fluidas de financiamiento. En lo que sigue se desarrollan los principales argumentos teóricos y empíricos en favor de una política industrial o de desarrollo productivo más acorde con las necesidades de los años noventa.

D. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

1. Los mercados incompletos

a) *La tecnología*

Las modernas versiones de la teoría del crecimiento enfatizan la noción del cambio tecnológico endógeno a la firma, esto es, proveniente de los gastos de adquisición y transferencia de tecnología y de las inversiones en IyD que ésta realiza. Este problema se refiere tanto a la tecnología "dura", es decir, la que va incorporada en maquinaria y equipos y los esfuerzos de ingeniería llevados a cabo cotidianamente para mejorar la productividad o el diseño de los productos, así como a la tecnología "blanda", que supone mejorar la organización del trabajo, como asimismo, preocuparse del control de calidad, las relaciones industriales, la producción "*just in time*", y otros. Sin embargo, éste es un campo en que las fuerzas del mercado por sí solas tienden a comportarse en forma subóptima. Primero, hay una intrínseca asimetría de información entre el proveedor de conocimiento (que sabe lo que realmente vale) y el comprador (que desconoce el valor real de la tecnología o nuevo método propuesto, pero que al enterarse de qué se trata, hace que ésta valga menos, pues puede intentar reproducirla por sí mismo), lo que dificulta su valorización correcta por el mercado. Segundo, mientras que en un mundo ideal (*first best*) la decisión óptima sería crear (o adquirir) de una sola vez el conocimiento técnico y asegurarse de que todos los demás agentes económicos tuvieran acceso a él de inmediato, en el mundo real todos los agentes preferirían que los demás absorbieran los costos de desarrollar una nueva tecnología o de identificar la más idónea para un país en desarrollo, a fin de imitarla rápidamente. Tercero, incluso cuando pudiese haber suficiente interés privado por desarrollar una tecnología nueva, pues es suficientemente "idiosincrásica" para que la empresa no tema su rápida imitación y difusión, la empresa puede carecer de una escala de producción suficiente para justificar esfuerzos significativos en IyD. De ahí la tendencia a subinvertir en la adquisición y el desarrollo de tecnología nueva. En efecto, los beneficios de la creación de conocimiento técnico e información son bienes imperfectamente "apropiables" por parte de quien los genera y tienen, además, características de ser bienes "no rivales" (Romer, 1990).²⁰ Cuando se introduce en un país nueva tecnología o se desarrolla una tecnología propia la subinversión privada sólo puede ser —parcial e imperfectamente— contrarrestada por el gasto directo del Estado en IyD de nuevos conocimientos científico-técnicos y por la creación de disposiciones, como son las leyes de patentes, o de mecanismos de protección de patentes, marcas, y otras.

b) *El capital humano*

Exista o no suficiente inversión pública en capital humano, la inversión privada en él suele ser insuficiente.

i) Por un lado, las empresas suelen no estar dispuestas a financiar educación general, que sólo beneficia al trabajador; en otras palabras, la inversión en capacitación de las empresas tenderá a concentrarse en la que es específica para la empresa, y por consiguiente plenamente "apropiable" por ella, mientras que será subóptima en capacitación general (que eleva la productividad del trabajador en muchas empresas), pues es el trabajador y no la empresa el que suele "apropiarse" de los frutos de la capacitación general. De ahí que las empresas tiendan a limitar la capacitación de los trabajadores en este plano sólo al mínimo necesario para que éstos puedan comprender el funcionamiento correcto de nuevos equipos o métodos de trabajo. Por esa misma razón, la empresa pequeña tenderá a ofrecer poca capacitación formal, pues virtualmente toda la capacitación que ésta pudiera realizar sería de tipo "general", y por ende, le serviría al trabajador en una multiplicidad de empresas. Por ello, la pequeña empresa suele limitar la capacitación al aprendizaje por la práctica, cobrándole al trabajador por este tipo de capacitación implícita indirectamente, al pagarle un sueldo inferior al que rige en empresas más grandes.

ii) Por otro lado, los potenciales beneficiarios, los trabajadores, suelen carecer de garantías adecuadas para endeudarse para capacitarse a sí mismos o a sus familiares, lo que impide el desarrollo de un mercado privado de préstamos en capital humano.²¹ Por esta razón, la inversión privada en este tipo de capital es insuficiente, limitándose a los recursos de la propia familia y no al potencial de rentabilidad que esos estudios pudiesen tener para el trabajador. Esta limitación de la capacidad de autofinanciamiento es aún más seria de lo que parece a primera vista, cuando se toma en cuenta que el costo pertinente para la familia es tanto el costo directo del curso de capacitación como el costo de oportunidad (los ingresos no percibidos) del tiempo de estudio.

c) *El capital físico*

El mercado de capital de cada país es sumamente deficiente y apenas incipiente, inclusive en aquellos que no tienen mayores desequilibrios macroeconómicos y cuentan con importantes inversionistas institucionales, como es el caso de Chile. En primer lugar, no hay un mercado de capital de largo plazo, en la práctica, salvo para las pocas empresas que cotizan en la Bolsa. El problema no sólo afecta a la pequeña y mediana empresa (PYME), sino al grueso de las empresas nacionales, medianas y grandes, así como, por cierto a la PYME. En segundo lugar, el mercado de capital nacional y el internacional) son

asimétricos, por cuanto se tiene acceso a capital en las buenas épocas, en los momentos de auge, pero virtualmente desaparece el acceso al crédito de largo plazo cuando se trata de atender las necesidades de recursos para enfrentar reestructuraciones en situaciones difíciles. En efecto, el mercado de capital raciona no tanto por precio (la tasa de interés) como por cantidad, con la consiguiente asimetría en la entrada y salida de capitales. En tercer lugar, el acceso al mercado de capital es muy segmentado, pues depende básicamente de garantías basadas en desempeños pasados, más que en proyecciones de futura rentabilidad. De ahí que el grueso del financiamiento de las empresas sea autofinanciado, lo que induce a la "inercia" productiva ante la reestructuración que favorece a las empresas con mejores posibilidades a futuro.²²

d) Las divisas

Se inhibe y se subinvierte en la generación de nuevos productos de exportación así como en la apertura de nuevos mercados para la exportación, por cuanto tales actividades tienen altos costos en tiempo y recursos para cualquier productor individual, mientras que los beneficios de esas actividades no son plenamente aprovechables por los primeros productores que abren un nuevo mercado o introducen un nuevo producto de exportación. Asimismo, la ausencia de un mercado de divisas a futuro eleva la incertidumbre respecto a si los precios claves actuales —el tipo de cambio real en particular— imperarán en el futuro, lo que hace necesaria una política cambiaria que al menos sirva de señal para los exportadores acerca de las tendencias macroeconómicas previsibles a mediano y largo plazo.

2. Problemas regulatorios y de organización industrial

Los problemas anteriores son especialmente graves para la empresa familiar, independientemente del tamaño, y aún más para la PYME. En efecto, el incentivo para invertir tiempo o recursos en penetrar nuevos mercados o en estudiar la adquisición de nuevas tecnologías más aptas es muy bajo en la PYME, pues, dadas sus pequeñas escalas, los costos no son ventajosos para ninguna empresa individual, aunque sean muy convenientes para el conjunto de empresas del rubro. Ello justificaría programas dirigidos al gremio o la cámara respectiva para hacer prospectivas de mercados externos y para identificar las tecnologías más aptas en orden a su posterior difusión por medio de programas de extensión industrial. En cambio, no están significativamente afectados

por los anteriores problemas ni la empresa transnacional ni las empresas pertenecientes a grupos económicos. Sus problemas son distintos.

i) En cuanto a las empresas pertenecientes a grupos o conglomerados económicos nacionales, si bien, por su aglomeración, resuelven los problemas de falta de acceso a capital, este mismo acceso privilegiado al mercado de capital puede inducirlos a acrecentar su poderío económico comprando las más diversas empresas con futuro promisorio pero escasas de capital, con el objeto de recibir rentas monopólicas, más que generar nueva riqueza. De ahí que el buen desempeño de los grupos requiere un marco regulatorio que asegure o acreciente la competitividad a toda costa.

ii) En el caso de las empresas transnacionales, no hay problema de penetración de mercados externos, pues éstas tienen acceso pleno al mercado internacional, como asimismo al mercado de capital y a las tecnologías modernas. El problema es que la estrategia corporativa de globalización tal vez no coincida con los intereses de los países en que están instaladas. Conciliar estos intereses es tarea fundamental de la política económica nacional si se trata de atraer a las empresas transnacionales en cantidad significativa de una amplia gama de nacionalidades (Estados Unidos, Japón, Europa) y de tamaños diversos con intereses más aptos para el país y sus sectores prioritarios y en las funciones que tienen mayores posibilidades de provecho y aprendizaje para el mismo (CEPAL, 1993b).

3. Problemas derivados de rendimientos crecientes y complementariedades estratégicas

Otro tema que ha vuelto a adquirir presencia en las nuevas teorías del crecimiento y el comercio internacional es el de los crecientes rendimientos a escala en cada una de las firmas. Su existencia genera economías externas pecuniarias a nivel agregado y por ende, complementariedades estratégicas que permiten justificar la necesidad de que la autoridad económica realice acciones de coordinación de los agentes privados. La existencia de crecientes rendimientos a escala y de complementariedades estratégicas da pie —"aguas arriba" o "aguas abajo" en la cadena productiva— a la aparición de externalidades, así como también de costos de coordinación que las señales descentralizadas del mercado no están en condiciones de contabilizar adecuadamente. Obviamente dichas 'anomalías' difieren significativamente de una industria a otra y, algunos investigadores como Krugman (1986), argumentan que "... la política comercial puede llevar al crecimiento del ingreso nacional si permite que dichos sectores —los que están en

condiciones de captar mayores economías de escala, externalidades, etc.— ganen participación relativa dentro de la actividad económica". Idéntico argumento podría formularse ya no para la política comercial sino para las acciones en materia de política industrial.

Si se admite la existencia de rendimientos crecientes a nivel de cada firma no se puede seguir operando con modelos competitivos, pues la consideración de escenarios alternativos de competencia imperfecta, oligopolio, etc. es otro de los rasgos distintivos de las modernas teorías del crecimiento y del comercio internacional. El papel del Estado —esta vez en una función regulatoria además de coordinadora— vuelve a adquirir gran importancia, al ocuparse, por ejemplo, de temas relativos a la propiedad industrial, la legislación antimonopólica, disposiciones *antidumping*, entre otros.

4. Infraestructura física deficiente (bienes públicos y externalidades) que afectan la competitividad sistémica

La competitividad de la empresa es dependiente no sólo de su propia productividad sino de la competitividad de su entorno. Así, por muy productiva que sea una empresa, su competitividad depende de la competitividad de sus proveedores (tanto en calidad como en precio); de la calidad del nivel general de educación y, por consiguiente, de la rapidez y eficacia con que puede ser capacitada su mano de obra; del grado de competitividad del sistema financiero al cual tiene acceso; de los costos de transporte interno y la eficiencia de sus puertos (tanto en lo relativo a los costos de los insumos importados como de sus propios precios puestos en el exterior); de los costos y eficiencia del sistema de generación de energía eléctrica y de otros servicios de utilidad pública pertinentes para su funcionamiento; del sistema de telecomunicaciones —tanto en cuanto a costos como a rapidez y ausencia de desperfectos; etc. Todos estos factores, aunque externos a la empresa, y, por consiguiente, fuera de su control, son determinantes para la competitividad sistémica en que ésta se mueve y pueden ser tanto o más determinantes para la competitividad internacional como para la productividad al interior de la propia empresa. En efecto, todos estos factores son bienes públicos para la empresa, pues por las externalidades que generan y la "inapropiabilidad" incompleta que admiten, nunca le convendrá a ninguna empresa actuar por sí sola en estos planos. Son funciones que requieren la acción colectiva, del gremio y del gobierno regional y/o nacional.²³

5. Infraestructura científica y tecnológica deficiente o desarticulada del sistema productivo

Finalmente, y aunque pudo haber sido contemplado en el acápite anterior, la adquisición juiciosa de tecnología así como su adaptación y desarrollo, dependen —sobre todo a largo plazo— del grado de desarrollo del sistema científico y tecnológico del país. En efecto, la calidad y la cantidad de ingenieros, físicos, químicos, administradores, empresarios, técnicos, etc. —que son profesionales determinantes en el desempeño competitivo del país—, dependen en el fondo de los recursos destinados a la universidad, y de la manera en que éstos sean distribuidos internamente entre las diversas carreras.

Asimismo, la capacidad de adaptar la tecnología internacional a las condiciones del país —para aprovechar mejor los recursos naturales disponibles, el clima (en el caso de la agricultura), el tamaño de los mercados, la escasez relativa de factores, etc.— depende de la cantidad de investigaciones que se realicen, de la calidad de los investigadores y del grado de relación existente entre los centros de investigación científica y tecnológica y el sistema productivo. En efecto, las posibilidades de adquirir y retener ventajas competitivas dependerán, en forma importante, de lo adecuada que sea la infraestructura científica y tecnológica, y de su correcta articulación con las empresas del sistema productivo.

Tal vez uno de los casos en que mejor se ha dado ese tipo de articulación entre la investigación aplicada y el sistema productivo es el de la investigación y extensión agrícolas. Sin embargo, con la crisis de los años ochenta y la consiguiente contracción del gasto público, se produjo una desarticulación de los sistemas científicos y tecnológicos públicos y con ello un importante deterioro de la capacidad de generación y difusión de tecnologías agrícolas. La gravedad de ese fenómeno no se ha hecho sentir aún en toda su plenitud, dado el largo período que suele transcurrir entre la investigación teórica, su desarrollo experimental y su posterior difusión y maduración. Retomar investigaciones dejadas a medio camino, así como reconstituir los equipos humanos de investigación implicará un largo y sustancial esfuerzo, habida cuenta de que la necesidad de la región en esta materia es la ampliación, la diversificación y el desarrollo de cultivos "no tradicionales" (CEPAL, 1993a).

E. JUSTIFICACIÓN EMPÍRICA: LECCIONES DEL PASADO

1. La experiencia de la mayoría de países de desarrollo tardío que a la larga se desarrollaron incluye un papel activo del Estado. Así ocurrió en Alemania y Francia, naciones en que se fomentó la vinculación entre la banca y el sector industrial; fue también el caso de Japón a fines del siglo XIX y de nuevo después de la Segunda Guerra Mundial cuando este país inició una activa promoción de imitación y adquisición tecnológicas y el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) se esforzó por concentrar recursos en sectores prioritarios; por último, también ha sido la experiencia de Corea y, en menor grado, de la provincia china de Taiwán y de Singapur, en que se han aplicado fuertes incentivos al desempeño exportador.
2. Tales "éxitos" sin duda no han sido automáticos ni están asegurados. Sin embargo, se hacen probables precisamente en los países de desarrollo tardío porque se sabe a grandes rasgos hacia dónde se quiere llegar, es decir, se conoce la frontera de las "mejores prácticas" ya existentes. Aunque la frontera tecnológica siga avanzando en direcciones inesperadas, precisamente por estar tan atrasados no es necesario "elegir ganadores" en el sentido de estar siempre en la tecnología de punta; más bien se trata de dominar aquellas tecnologías que ya están consolidadas, sobre las que se basarán los futuros avances tecnológicos.
3. Por cierto, el sector público también tiene sus fallas, ya que no dispone de un conocimiento ilimitado o privilegiado. De ahí que sus esfuerzos deben extenderse sólo hasta sus reales capacidades. Así, el grado de activismo justificado es un asunto empírico, no teórico, dependiente de las capacidades reales del sector público y de la gravedad de las fallas del mercado. No obstante, el hecho de ser un país de desarrollo tardío hace probable que algún nivel de activismo se justifique para aprovechar mejor esta ventaja de saber a grandes rasgos hacia dónde habrá que dirigir los esfuerzos para aprovechar las tecnologías ya desarrolladas por otros. Con todo, la experiencia también enseña que el activismo estatal será más eficaz: i) cuando sea "facilitador del mercado" (*market friendly*) y no pretenda suplantarlo, y ii) cuando sea selectivo (la excepción más que la regla), tanto por sus limitaciones, como por la necesidad de evitar una avalancha de demandas privadas, que pretenden obtener rentas fáciles (*rent-seeking activities*) y no generadoras de riqueza.
4. La experiencia también enseña que existe una amplia variedad de enfoques de intervención posibles, entre los cuales figuran: i) un desarrollo liderado por conglomerados (Corea) o por pequeñas y

medianas empresas (provincia china de Taiwán); ii) un crecimiento liderado por empresas nacionales (Corea, Taiwán y Japón) o por la inversión directa de empresas transnacionales (Singapur); iii) el aprovechamiento de ventajas comparativas que enfatizan los mercados masivos o la concentración en "nichos" o segmentos comerciales especializados; iv) un desarrollo impulsado por la explotación y procesamiento de recursos naturales con el posterior desarrollo de los eslabonamientos hacia atrás, hacia adelante e inclusive hacia los lados²⁴ (Dinamarca, Suecia y Finlandia, entre otros países en el pasado; Tailandia, Malasia e Indonesia en la actualidad) así como un desarrollo basado en la carencia de recursos naturales significativos (Japón, Corea y Taiwán); v) un desarrollo basado en exportar desde un primer momento o en sustituir importaciones primero, pero con miras a exportar posteriormente; vi) un desarrollo que en un primer instante considere una "apertura" a base de la promoción de exportaciones con una apertura limitada para insumos, seguida por una apertura comercial más amplia (como en el caso de la mayoría de los NIC asiáticos) o un comercio libre casi desde un comienzo (Hong Kong y Singapur), y vii) la capacidad de convertir obstáculos en virtudes (por ejemplo, la política de "empleo permanente" pero con ingresos variables dependiendo del desempeño, como en Japón, sistema que nació en parte como una respuesta empresarial a las leyes "progresistas" impuestas por las autoridades norteamericanas —antiguos "*new dealers*" y autoridades interesadas en frenar una reindustrialización importante del Japón— durante la ocupación a favor de los sindicatos para dificultar los despidos).

5. Si bien hay que reconocer que una buena parte de lo que se llamó estrategia de sustitución de importaciones careció de cualquier sustento teórico o racionalidad económica —es decir, a menudo "se dio a cada sector la protección que necesitaba" sin relacionarlo con el beneficio social—, no toda la política industrial de la región fue un rotundo fracaso. De hecho, hay sectores, inclusive tecnológicamente modernos, en que se muestra que se puede adquirir una ventaja competitiva en un plazo razonable por medio de una política industrial. Tal vez la industria automotriz mexicana sea la mejor ilustración de ello, aunque no la única. Muchos sectores "tradicionales", intensivos en mano de obra, como el procesamiento de alimentos, las confecciones, las industrias del calzado y los textiles, así como bienes duraderos del tipo de los de línea blanca, los insumos intermedios de producción continua e incluso algunos bienes de capital, sobre todo, hechos a pedido, también lograron competitividad internacional, tanto en el mercado interno, por medio de una sustitución eficiente de importaciones, como en el mercado internacional por medio de las exportaciones. De hecho, no hay que olvidar que el grueso del importante aumento de las exportaciones industriales de la región logrado desde mediados de los años setenta se ha realizado sobre la base de

fábricas instaladas en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones y originalmente con miras al mercado interno.

6. La experiencia indica que se pueden adquirir ventajas competitivas por medio de políticas de desarrollo productivo que refuercen, y no suplantén, las fuerzas del mercado, siempre que se cumplan las condiciones que se señalan a continuación.

a) Que los incentivos sean transitorios, pues sólo ante la perspectiva de tener que competir internacionalmente se logra introducir una actitud "productivista" y no "rentista" en la mente del empresario.

b) Que se produzca en magnitudes que permitan aprovechar las economías de escala, o porque se goza de un amplio mercado interno (las tradicionales en la mayoría de los países, el ensamblaje de vehículos automotores en Brasil y México); por haber contemplado exportaciones desde un principio (la industria mexicana de motores para automóviles o de otros rubros orientados al exterior por las políticas de promoción de exportaciones, como en Brasil y Colombia); o bien por tratarse de fábricas de proceso continuo de un *industrial commodity*, fácilmente exportable si no hubiese suficiente demanda interna, como el caso de una gran parte de la producción de insumos intermedios en Argentina, Brasil, etc.).²⁵

c) Que debe evitarse tanto el uso de tecnologías muy anticuadas como el de tecnologías que aún están en proceso de rápida evolución. Las primeras, porque la ventaja comparativa sólo se basará en mantener bajos costos de mano de obra, ventaja que, por lo demás, se puede perder rápidamente con el avance tecnológico. Inversamente, deben evitarse aquellos sectores en que la tecnología avanza a pasos agigantados, pues cuando se llegue a dominarla, la mejor práctica internacional ya habrá dado un salto significativo (éste parecería ser el caso del fracaso de la industria informática en Brasil, de la industria farmacéutica en otros países, o de la producción de bienes de capital para actividades productoras de insumos intermedios, cuando son pocas las plantas de estas últimas). La experiencia enseña, pues, la importancia de adoptar una tecnología relativamente avanzada pero ya probada y consolidada (como fue el caso de los motores para automóviles fabricados por la Ford en la planta de Hermosilla en México), en que se puede llegar a dominar la tecnología e incluso a introducirle adaptaciones antes de que sea reemplazada por una muy diferente. En efecto, se trata de evitar aprendizajes en callejones sin salida (el caso de tecnologías anticuadas) o aprendizajes que impidan a los países mantenerse cerca de la mejor práctica internacional por el rápido avance de la tecnología. Es conveniente pues que la tecnología sea moderna y probada, pero no necesariamente de punta. En efecto, se trata de adoptar aquel tipo de

tecnología en que el país no sólo pueda, en un plazo razonable, llegar a producir según los patrones de la "mejor práctica mundial", sino aquella que sea capaz de mantener al día tecnológicamente.

d) Que la actividad productiva se base en algún elemento de ventaja comparativa, como puede ser la proximidad a un recurso natural y donde los costos de transportes sean altos; o la proximidad a un mercado grande y dinámico o de trabajadores y/o de proveedores rápidamente capacitables; o de ingenieros competentes, técnicamente al día pero cuyos honorarios sean sustancialmente menores a los de profesionales en los países desarrollados.

IV. OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS MODERNAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA LOS AÑOS NOVENTA

A. ¿HACIA DÓNDE VA LA POLÍTICA "INDUSTRIAL ACTUAL"? O ¿CÓMO PASAR DE UNA SENDA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO LENTO A UNA DE RÁPIDO CRECIMIENTO?

Como se ha insistido a lo largo de este documento, el gran desafío y la oportunidad que enfrenta América Latina es idear la manera de cerrar la amplia brecha de productividad total de los factores que tiene la región respecto a la de los países desarrollados. De esta manera, podrá la región pasar a un sendero de crecimiento acelerado y sostenido, como ha solido ser la experiencia de los países de desarrollo tardío una vez que han despegado y comienzan a crecer; ello evitará que la región sea la gran excepción histórica en esta materia como ha sido hasta ahora. El problema consiste en saber cómo alcanzar ese objetivo.

En lo que se refiere a restricciones, no cabe duda de que en la región ya no tienen vigencia significativa los instrumentos de promoción industrial del pasado, como los aranceles altos o sin límite de tiempo, las cuotas de importación, los subsidios regionales, las compras estatales, las ventas de insumos de empresas estatales a precios subsidiados (por ejemplo, electricidad, petróleo, acero). La pérdida de importancia de esos instrumentos se debió, como se ha explicado, a varios factores: i) la falta de racionalidad económica en cuanto a niveles y plazos de aplicación; ii) los abusos a que dieron lugar durante una buena parte del período en que rigió la estrategia de industrialización a base de la sustitución de importaciones; iii) la aguda restricción financiera que enfrentó el sector público durante los ajustes de los años ochenta, y iv) el hecho de que la mayoría de las políticas que los utilizaban entraron en contradicción con las que se impusieron a partir de mediados de los años ochenta, a saber: apertura comercial, liberalización financiera,

privatización, desreglamentación, protección de los derechos de propiedad intelectual y otros.

En lo que a alternativas se refiere, una reseña (Peres, 1993) sobre diversas experiencias y políticas destinadas a aumentar la competitividad del sistema productivo permite afirmar que las políticas a implementar en el futuro en la región deberán caracterizarse por una alta dosis de flexibilidad y pragmatismo, combinando elementos de diferente alcance (segmentos, sectores y políticas neutras) y priorizando la solución de problemas concretos, más que estrategias globales. Alcanzar una adecuada combinación de esfuerzos privados y públicos es, naturalmente, una condición necesaria no sólo para la eficacia de la aplicación de las políticas, sino también para su correcto diseño.

B. PROPUESTAS CONCRETAS SOBRE POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

No obstante los fracasos del pasado, aún existe una gama importante de instrumentos alternativos para lograr una reestructuración productiva más rápida y eficaz. Estos instrumentos merecen especial consideración, pues cumplen la triple condición de evitar caer en los vicios del pasado, ser congruentes con los principios consensuales arriba mencionados, y haber sido probados con éxito, sobre todo en los NIC asiáticos.

Primero, como se ha insistido a lo largo de este documento, para promover la competitividad y acercarnos a los niveles de productividad de los países desarrollados, se requiere no sólo contar con una política macroeconómica y de apertura adecuada, sino con una política de desarrollo productivo activa, que incluya: i) *políticas "horizontales" o mesoeconómicas* —es decir, esas que determinan la competitividad del entorno en que está inserta la empresa, y, en particular, esas centradas en llenar los vacíos y superar los cuellos de botella más críticos de los mercados de factores, o sea, políticas de tecnología, de promoción de exportaciones, de financiamiento, de capacitación, de infraestructura ...; y ii) *políticas microeconómicas* que afectan directamente la operación de la empresa y, en particular, su uso de los mejores equipos y procesos (tecnologías "duras") y la mejor organización del trabajo, gestión, técnicas de mercadeo, control de calidad (tecnologías "blandas"). En efecto, el pensamiento neoestructural considera que el aprendizaje y la reestructuración de carácter tecnológico, organizacional, de calidad, y de mercadeo requieren una fuerte inversión de tiempo y capital, físico y humano, y facilitar ese aprendizaje es el papel esencial de una política industrial o de desarrollo productivo moderna.

Segundo, la aplicación de este conjunto de políticas requiere superar la idea de que frente al desafío de la competitividad hay sólo dos tipos de empresas: las que están preparadas para reestructurarse y transformarse en competitivas, característica que están demostrando muchas en la actualidad, y las que desaparecerán en razón de las dificultades que tienen para adaptarse a los cambios o su falta de motivación para hacerlo. Basta dejar funcionar libremente las señales del mercado para que quiebren las empresas ineficientes y sobrevivan las competitivas. Sin embargo, la realidad muestra que una proporción importante de las empresas de la región pertenecen a un tercer grupo: aquellas que tienen el potencial para ser competitivas, pero que necesitan apoyo para mejorar el diseño de sus productos, reorganizar sus procesos de producción y tener capacidad de respuesta rápida a los cambios de la demanda; en suma, necesitan ser reforzadas para fortalecer su capacidad competitiva. Éstas son las empresas en las que deberían concentrarse las políticas encaminadas a promover la competitividad.

Tercero y último aspecto, por activas que sean las políticas microeconómicas y mesoeconómicas, ambas intentan reforzar y no suplantarse las fuerzas del mercado, y requieren para su plena eficacia, que los precios claves de la economía estén próximos a sus valores de equilibrio a largo plazo (estabilidad macroeconómica) a fin de que reflejen las verdaderas escaseces relativas de la economía.

1. Políticas de innovación y difusión de tecnología

a) *La situación de las empresas a comienzos de los años noventa*

Para superar los desafíos y aprovechar plenamente las oportunidades señaladas anteriormente, América Latina y el Caribe deben aumentar considerablemente sus esfuerzos en el área tecnológica; ello es especialmente importante dado el creciente dualismo que tiende a mostrar el desempeño empresarial en la región.

Por una parte, grandes grupos privados nacionales, filiales de empresas transnacionales y numerosas pequeñas y medianas empresas que, muchas veces actúan como subcontratistas de las anteriores, se encuentran en un intenso proceso de modernización que se ha traducido en una creciente competitividad de actividades tales como la industria automotriz en México, la del aluminio en Argentina, la de la celulosa y el papel en Brasil, o la del calzado y la línea blanca en Chile, productos de cerámica y manufacturas de cuero en Uruguay, y las de textiles y vestuario en Colombia. Incluso en algunos procesos de apertura iniciados en situaciones de aguda y prolongada crisis macroeconómica, como es

el caso de Brasil a comienzos de los años noventa, se observan importantes procesos de reestructuración y aumentos de la competitividad. (Véase el recuadro 1.)

Con todo, y pese a lo anterior, importantes avances en materia de competitividad han sido la excepción más que la regla en la región. En efecto, la reestructuración industrial es aún incipiente y la innovación es una actividad habitual sólo en un número muy limitado de empresas.²⁶ En particular, en las tres mayores economías de la región, el cambio en la estructura del comercio tendió a mostrar un deterioro relativo de competitividad internacional en el decenio de 1980 en sectores productivos intensivos en conocimiento y bienes de capital, pese a los importantes avances logrados en ramas productoras de bienes basados en recursos naturales o en la industria automotriz (Gurrieri, 1993; Katz, 1993).

A nivel empresarial, resalta por su gravedad la lentitud con que numerosas firmas ubicadas en algunos rubros productivos importantes han respondido a las nuevas presiones derivadas de un contexto más competitivo, que ha sido originado por la creciente apertura comercial de las economías regionales. Ello es especialmente notable en empresas que no desarrollan actividades exportadoras, por problemas de competitividad interna o por factores sistémicos. Un ejemplo de esta situación, incluso en una actividad moderna productora de rubros basados en abundantes recursos naturales, es el de la industria química y petroquímica venezolana. De un conjunto de 113 empresas altamente representativas de la producción y el empleo generado en esa industria en 1988 y 1992, alrededor de 40% de las mismas declaró carecer de información elemental sobre problemas tecnológicos, comerciales, organizativos e incluso contables, y una quinta parte ni siquiera concedió importancia al hecho o no manifestó tener conciencia de su necesidad (Pirela, 1993).²⁷

Más aún, cerca de dos tercios de las empresas consideradas en esa muestra presentaban, tanto antes como después de los cambios estructurales iniciados en 1989, características que permitían calificarlas como "pasivas" o "aisladas respecto a las fuentes de dinamismo tecnológico". (Véase el cuadro 8.)²⁸ Por otra parte, del subconjunto de las 54 empresas que formaron parte de las muestras en cuestión tanto en 1988 como en 1992, sólo un poco más de un tercio realizaron cambios positivos y tendieron a volverse más activas, mientras que las restantes experimentaron transformaciones negativas, pues se debilitó su capacidad de aprendizaje o no se planteó la necesidad de modificar su desempeño.

Recuadro 1

EL AJUSTE PARA SOBREVIVIR EN UN CONTEXTO DE IMPORTANTES DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y ESTANCAMIENTO ECONÓMICO: EL AVANCE DE LAS EMPRESAS BRASILEÑAS HACIA UNA MAYOR COMPETITIVIDAD

Durante 1993 la CEPAL colaboró con el Gobierno del Brasil en un amplio estudio realizado por especialistas brasileños sobre la competitividad del sector manufacturero. El estudio reveló que las grandes empresas nacionales y extranjeras tienen una extraordinaria capacidad de lograr importantes aumentos de la productividad y la calidad, a fin de hacer frente a la turbulencia económica de recesiones, inflaciones de cuatro cifras y liberalización del comercio registradas en el curso de los últimos seis años.

El estudio confirmó las tendencias que, en los dos últimos años, fueron sugeridas por una serie de indicios aislados, todos los cuales señalaban que se habían introducido importantes mejoras en la competitividad del sector manufacturero. Por ejemplo, no sólo se ha observado un despegue de la actividad de las empresas consultoras tecnológicas, sino que, según los datos suministrados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), sólo en el período 1991-1993 la productividad tuvo un aumento superior al 25%, lo que contrasta con el estancamiento de la productividad del trabajo durante los cinco años anteriores. Este estudio ha contribuido inmensamente a entender el proceso, ya que en él se brinda un examen exhaustivo de su funcionamiento interno.

La actual conmoción económica limita el progreso, al restringir la inversión en capital fijo. Además, no se ha adelantado mucho en ciertas esferas críticas para la competitividad a largo plazo, como la capacitación y la investigación tecnológica, aunque próximamente se prevén mejoras en la mayoría de las empresas que figuran en el estudio.

Sin embargo, los datos que éste aporta indican progresos sustanciales en una serie de determinantes básicos de la competitividad. Se está alcanzando una considerable racionalización de los costos mediante: i) la contratación fuera de la empresa de los servicios de apoyo; ii) la especialización en menos líneas de productos, pero incorporando más modelos y cambios más rápidos dentro de ellas en las áreas de ventaja comparativa de las empresas; iii) la desverticalización; iv) la eliminación de cuellos de botella; v) el uso más eficiente de los insumos

Recuadro 1 (concl.)

y la consiguiente reducción de los desechos, y vi) la reducción de los estratos jerárquicos (de 6 a 5). Además, las empresas han hecho mucho hincapié en las medidas destinadas a asegurar y controlar la calidad, incluido el logro de un mayor refinamiento tecnológico, un mejor ajuste a las especificaciones técnicas, el mejor empleo de consultores y un cambio radical de actitud frente a los proveedores. Por último, la producción ha pasado a concentrarse mucho más en el cliente, como queda demostrado por una mayor durabilidad del producto, menores plazos de entrega y de elaboración e introducción de productos nuevos.

Dado el estancamiento de la demanda, es natural que tales esfuerzos se hayan concentrado en aquellas esferas que exigen escasa inversión nueva en capital fijo. Sin embargo, no hay que subestimar los beneficios del actual ajuste, ya que se ha generalizado en el sector manufacturero y es un proceso que se ha difundido con mucha rapidez a partir de 1990. Además, ha ayudado a evitar un grave colapso del sector al aumentar la capacidad de las empresas brasileñas para hacer frente a la liberalización del comercio en un entorno internacional desfavorable y una situación macroeconómica difícil, mediante importantes aumentos de la competitividad. Por otra parte, aunque aún no ha contribuido a un progreso técnico notable —por ejemplo, hay escasa presencia de automatización flexible—, representa una fase preparatoria que asegurará una introducción más segura del progreso técnico en el futuro, una vez que aumente la inversión y las empresas comiencen a invertir en la denominada tercera revolución industrial y aprovechen al máximo sus frutos.

Fuente: R. Bielschowsky, "Adjusting for survival: domestic and foreign manufacturing firms in Brazil in the early 1990s", Santiago de Chile, CEPAL, 1993, inédito; R. Baumann, "Exporting and the saga for competitiveness of the Brazilian industry", Santiago de Chile, CEPAL, 1993, inédito.

En otros estudios con objetivos similares al anterior, se muestra que en sectores muy importantes todavía no existe una adaptación suficiente de la cultura empresarial a la nueva realidad competitiva internacional que haga que las unidades productivas perciban una relación clara y directa entre sus actividades tecnológicas y su desempeño económico.²⁹ Si bien es plausible que persista incertidumbre sobre la racionalidad de adaptarse a un nuevo contexto que puede ser

reversible,³⁰ parecería que la principal razón de la relativa pasividad constatada radica en inercias cuya superación debe ser impulsada mediante acciones de política que reconozcan el dualismo estructural que surge de la evidencia hasta aquí comentada.

Cuadro 8

VENEZUELA: DINÁMICA TECNOLÓGICA EN EMPRESAS QUÍMICAS
Y PETROQUÍMICAS, 1988 Y 1992

Tipo	Número en 1988	Número en 1992	Características tecnológicas	Comentarios
Activas	28	20	Cierta capacidad de diseño y experiencia tecnológica. Su fuerza competitiva es el servicio al cliente.	Empresas grandes. Resienten la falta de personal calificado. Se vinculan con universidades.
Dependientes tecnológicamente del exterior	22	32	Tener productos nuevos es la clave de su competitividad. Mayor peso de mercados competitivos.	Producen bienes de consumo masivo. Muchas empresas extranjeras o mixtas con control extranjero.
Pasivas	19	18	Rezago tecnológico de 5 a 15 años. Competencia basada en precios.	Monoproductoras de bienes con tecnología madura.
Aisladas o no diferenciadas	44	43	Adaptación al medio basada en servicio al cliente. Existe aún el "reto profesional".	Buen nivel tecnológico, pero están aisladas.
Total	113	113		

Fuente: A. Pirela, "De la taxonomía empresarial a la política industrial: los efectos del ajuste estructural en la cultura tecnológica de las empresas", documento presentado al Seminario Internacional "Conducta empresarial y cultura tecnológica en América Latina: la industria química y petroquímica", Caracas, ASOQUIM/Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), 1993.

El análisis anterior indica que un marco de incentivos adecuado es una condición necesaria pero no suficiente para estimular la innovación tecnológica; es preciso complementar ese marco con el desarrollo de una institucionalidad expresamente diseñada para ese objetivo.

b) *Las experiencias institucionales*

Aunque los elementos anteriores muestran problemas que persisten en la cultura y la conducta tecnológicas de las empresas de la región, existe un conjunto amplio de experiencias institucionales sobre desarrollo de un sistema nacional de ciencia y tecnología, gestión tecnológica, vinculación entre universidad e industria, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, sistemas locales de innovación y cooperación internacional y otros, que merecen especial atención como instrumentos de política exitosos y transferibles intrarregionalmente (Peres, 1993; Dini y Peres, 1994). A partir de esas experiencias se pueden extraer las siguientes conclusiones:

— El desarrollo de acciones directas a nivel de empresa es clave para promover el cambio organizacional y la incorporación de nuevas tecnologías. En efecto, los obstáculos más importantes para la introducción de nuevas tecnologías están vinculados a la insuficiencia de la demanda empresarial de éstas, lo que es particularmente cierto en importantes sectores industriales de la región que utilizan tecnologías maduras, fácilmente disponibles en el mercado internacional, pero que carecen de información adecuada sobre la oferta y calidad de las tecnologías internacionalmente disponibles y su repercusión en la rentabilidad. El problema consiste en cubrir esta carencia y estimular la demanda de las empresas. Dos ejemplos de instituciones orientadas en este sentido han mostrado ser exitosos en la región: i) la experiencia costarricense en materia de "núcleos de gestión tecnológica" muestra que éstos pueden ser un instrumento eficiente y transferible,³¹ y ii) la experiencia chilena de creación de empresas "demostrativas" revela que éstas pueden estimular nuevas inversiones privadas en áreas que no han sido suficientemente desarrolladas debido a la imperfecta información de que dispone el sector, y dar lugar a la creación de demanda de los servicios tecnológicos de transferencia y adaptación pertinentes.³²

— Las empresas de base tecnológica derivadas de grandes centros públicos de investigación y desarrollo han demostrado ser un instrumento eficiente para difundir capacidad tecnológica; en algunos casos, se ha constatado que el desarrollo de incubadoras de empresas o

parques tecnológicos puede facilitar el proceso de maduración de esas empresas. Los organismos de ciencia y tecnología de algunos países de la región y las instituciones que los respaldan han contribuido a tales esfuerzos con financiamiento sobre la base del beneficio y el riesgo compartido.³³

— Los organismos nacionales de ciencia y tecnología se han ido vinculando más estrechamente con el sector productivo, aunque todavía existe camino por recorrer para que sus acciones tengan un efecto significativo en el conjunto de la actividad productiva. Esos organismos han concentrado su atención en instrumentos de política vinculados al financiamiento, y la capacitación e investigación y desarrollo a nivel empresarial, particularmente de las microempresas y de las empresas de tamaño pequeño. Las condiciones de ese financiamiento, si bien son mejores que las prevalecientes en el mercado, en muchos casos todavía no incorporan plenamente el factor de riesgo y las externalidades presentes en la actividad tecnológica. Existen casos en los que los niveles de las tasas de interés y los requisitos en materia de garantías han entrabado el desarrollo de la demanda de créditos tecnológicos ofrecidos por fondos estrechamente vinculados a esos organismos.

— El manejo de variables de tipo cultural es determinante en los esfuerzos destinados a vincular a las empresas industriales con los centros de investigación de excelencia. Los factores más importantes en juego son el desarrollo en esos centros de un medio más proclive a interactuar con las empresas, y la consolidación de políticas y mecanismos de apoyo institucional amplios y de largo plazo que regulen la relación.

— El papel más importante para la cooperación internacional en el campo tecnológico consiste en actuar como catalizador para promover esfuerzos tecnológicos conjuntos entre los centros de excelencia, entre los centros y las empresas, y entre las empresas ubicadas en diferentes países.³⁴

— El desarrollo de sistemas locales de innovación en algunos países de la región, pese a los logros alcanzados, suele verse dificultado por problemas importantes: i) tanto los empresarios como los decisores de las políticas no reconocen plenamente el papel que los esfuerzos cooperativos pueden jugar en la eficaz aplicación de las políticas para promover tales sistemas, en especial los que están formados por pequeñas empresas; ii) la debilidad de las estructuras económicas y sociales locales, aunada a la poca capacidad de implementación de las políticas estatales, inducen comportamientos empresariales que se aprovechan del esfuerzo colectivo sin contribuir al mismo (*free riders*); iii) las instituciones públicas encargadas de promover la innovación tienen estructuras gerenciales centralizadas que son ineficientes para detectar las demandas empresariales en contextos inestables y dinámicos, y iv) se observa una notoria falta de coordinación entre las políticas de fomento

y las necesidades de especialización y complementación que demandan las empresas que forman parte de sistemas locales de innovación eficientes.

c) *Líneas de política*

La revisión de la actividad tecnológica en la región y de las experiencias institucionales lleva a sostener que los lineamientos de estrategia planteados por la CEPAL en 1992 para desarrollar la capacidad de asimilación, adaptación y desarrollo tecnológico continúan siendo válidos, en especial en lo referente a: i) la necesidad de fortalecer la capacidad social de absorción de conocimientos por la vía de aumentar la integración entre los sistemas tecnológico y de desarrollo de los recursos humanos; ii) el estímulo a las actividades de investigación y desarrollo que se realicen en las empresas; iii) el fomento a la investigación cooperativa entre las empresas, a fin de apoyar la formación de consorcios de investigación y desarrollo, y iv) el impulso a mayores vínculos entre la industria y las instituciones de investigación.

No obstante, la evolución reciente parece indicar que es importante complementar estos lineamientos con cuatro elementos adicionales: i) prevenir un rezago de la base tecnológica derivada de las políticas de ajuste, ya que la pérdida de capacidad de ingeniería local puede dar lugar a retrasos permanentes en materia tecnológica; ii) implantar políticas de competencia que vayan más allá de la apertura comercial, ya que el tamaño del mercado, que suele ser pequeño en la mayoría de los países de la región, puede hacer que los pocos distribuidores nacionales usen su control del mercado como una barrera para impedir la entrada a nuevos oferentes u oferentes de sustitutos, inclusive de productos internacionalmente transables; iii) apoyar el desarrollo de alianzas estratégicas entre grandes empresas nacionales y líderes tecnológicos internacionales, ya que éste es un mecanismo clave para una rápida transferencia tecnológica así como para una mejor inserción internacional, y iv) actuar teniendo en cuenta la repercusión de los procesos de integración regional y subregional en curso, sobre todo en lo que se refiere a la coordinación de políticas tecnológicas y de derechos de propiedad intelectual que reducen el alcance de la difusión de potenciales efectos secundarios de carácter tecnológico, lo que puede ser de gran impacto en algunos sectores productivos.

Finalmente, antes de diseñar nuevas líneas de acción, es necesario tener en cuenta tres elementos: i) los problemas de la política tecnológica de la región (al igual que los del conjunto de la política de desarrollo productivo) se han derivado mucho más de su falta de implementación masiva que de la ausencia de mecanismos propuestos o acciones

experimentales realizadas; ii) los instrumentos puestos en marcha y las instituciones creadas han sido reflejo de un compromiso débil con el cambio tecnológico, que ha llevado a desarrollar instituciones que a lo sumo tienen un impacto positivo sobre unas cuantas decenas de empresas y que canalizan recursos en montos marginales, y iii) existe un amplio número de empresarios en la región que ni siquiera sabe que existen políticas de modernización tecnológica en curso y que, si lo saben, muchas veces las consideran inaccesibles sin haber realizado previamente una evaluación en profundidad.

En el marco anterior, se presentan a continuación tres conjuntos de propuestas, complementarias a las formuladas en 1992, que enfatizan la dimensión empresarial y que tienen especial importancia para aprovechar el conocimiento tecnológico disponible y poder así saltar etapas y salvar más rápidamente la gran brecha existente en la productividad de los factores entre los países de la región y los países desarrollados.

La *primera* de ellas es clave porque posibilitaría un salto cualitativo en lo que se refiere a cerrar la brecha. Requiere poner en marcha programas para acelerar y masificar la difusión de tecnologías basadas en la "mejor práctica" internacional.

Tal como ocurrió durante la reconstrucción europea mediante el programa de asistencia técnica del Plan Marshall, sería altamente conveniente implantar programas para el cofinanciamiento de visitas de inspección de mediana duración (entre seis y ocho semanas) a plantas de "mejor práctica" en el exterior por parte de empresarios, ingenieros, capataces, técnicos, operarios y dirigentes sindicales de los distintos sectores productivos, y la difusión posterior de sus resultados a las empresas de su país.³⁵ En el caso europeo, con un costo muy bajo (aproximadamente 20 millones de dólares de hoy por país para enviar 20 o 40 personas para capacitarse en cada uno de 50 sectores), se lograron aumentos de productividad de entre 25% y 50% con muy poca inversión adicional.³⁶ De efectuarse un programa similar en la región, deberían esperarse aumentos similares o aun mayores, ya que la brecha actual entre la productividad total de los factores en los países desarrollados y en América Latina (del orden de 2.5 a 1) es muy superior a la existente entre Estados Unidos y Europa a finales de los años cuarenta.

Por tener bajos costos y llevar a importantes saltos en la productividad, este tipo de programa tiene una alta relación costo/beneficio. Más aún, es masivo ya que, con el mismo multiplicador del Plan Marshall,³⁷ se alcanzaría a difundir la experiencia a un total de entre 5 000 y 10 000 empresas del país, lo que permitiría que la región finalmente pudiera aprovechar la ventaja de su desarrollo tardío y saltar etapas, moviéndose rápidamente hacia la frontera tecnológica mundial.

Esta propuesta tiene dos importantes méritos adicionales: i) eleva la conciencia de los países respecto a la importancia de la productividad, permitiendo hacer de ella un esfuerzo nacional y no sólo de los empresarios o algunos gremios;³⁸ así, la productividad se vuelve un tema central y aglutinador al ser planteada como un desafío nacional y como la fuente principal de mejoras sólidas y duraderas en el nivel de vida de toda la población, y ii) está abierta a todos los sectores que deseen participar o al menos a los primeros 50 que presenten un programa para su sector cada año y que estén dispuestos a participar en el cofinanciamiento del programa; de este modo se evita la necesidad de "elegir ganadores".

Adicionalmente, este sistema se prestaría para ser complementado con un programa probado con éxito en Singapur, que se centra en otorgar incentivos a las primeras empresas que introduzcan tecnologías significativamente nuevas en un rubro (tanto las que reducen costos como las que mejoran calidad) ya que, en última instancia, la primera empresa en adquirir una tecnología nueva e idónea en un país es una "innovadora schumpeteriana" pues genera una externalidad a las demás empresas, que pueden aprovechar su experiencia sin incurrir en costos o riesgos de igual magnitud.

El *segundo grupo de medidas* incluye propuestas, ninguna de las cuales en sí tendría un impacto significativo de inmediato, pero que en conjunto y a lo largo del tiempo sí lo tendrían, pues se potencian entre sí y tienen un efecto acumulativo.

i) Continuar los esfuerzos para mejorar sistemas y redes de información tecnológica y de gestión. Contar con sistemas eficientes y de bajo costo de acceso por parte de los usuarios constituye un complemento imprescindible para intensificar los esfuerzos de concientización y modernización empresarial. Por otra parte, es esencial avanzar en el desarrollo de una infraestructura informativa que posibilite realizar estudios sectoriales de manera continua, para monitorear los cambios que se producen en la frontera tecnológica internacional. El acceso constante de los productores de la región a información disponible a nivel internacional complementa los esfuerzos destinados a que éstos conozcan la experiencia de empresas que utilizan la "mejor práctica".

ii) Mejorar las condiciones de financiamiento de los esfuerzos tecnológicos. Los montos que manejan los fondos orientados a la promoción del desarrollo tecnológico, en la mayoría de los países de la región, no son significativos en términos del total de requerimientos para la modernización productiva. No obstante, éstos pueden cumplir un efecto de demostración del potencial de rentabilidad que el financiamiento de la inversión en tecnología puede tener para la banca privada, y servir de mecanismo de aprendizaje y enseñanza sobre cómo evaluar el riesgo tecnológico. Las condiciones de financiamiento deben

ser revisadas para explicitar su apoyo a las economías externas derivadas del desarrollo de tecnología. En este sentido, sería necesario, pese a su dificultad, evaluar las ventajas y desventajas de dar condiciones preferenciales en las tasas de interés y asumir parte o la totalidad del riesgo tecnológico, o tender a reducir el margen de intermediación en el crédito tecnológico, cuyo alto nivel disminuye la demanda del sector empresarial; asimismo, es necesario tener seguros parciales para carteras completas de ese tipo de créditos. Además, es necesario reforzar los mecanismos tradicionales de financiamiento de prototipos y plantas piloto, facilitando la transición empresarial desde la investigación precompetitiva a la instalación y puesta en marcha de las plantas productivas, prestando especial atención a las necesidades y limitaciones que tienen las pequeñas y medianas empresas.

iii) Transferir a nivel operativo la experiencia regional en materia de instituciones de apoyo a la actividad tecnológica de las empresas. Esta experiencia es amplia y, aunque es muy conocida entre los expertos en cuestiones tecnológicas, no ha influido en los organismos decisores de las políticas, en especial en los países medianos y pequeños. El impacto real de instituciones tales como centros tecnológicos a nivel de rama industrial, incubadoras y parques tecnológicos, formas de vinculación entre las universidades y las empresas, y mecanismos alternativos de financiamiento aún no ha sido debidamente evaluado y difundido como para que incida en la toma de decisiones. De esa experiencia, cada país podrá tomar los elementos más adecuados a los recursos disponibles, a su capacidad social de absorción de nuevas tecnologías, a su experiencia previa con cada instrumento y a la cultura empresarial predominante a nivel sectorial.

iv) Fomentar alianzas de empresas mediante simplificación de trámites, información y estímulos fiscales. Los primeros dos mecanismos son naturales si se desea impulsar una estrategia de desarrollo de alianzas empresariales. Respecto al tercero, si bien dista de haber consenso, parecería un elemento necesario para transmitir la señal de que una determinada estrategia es prioritaria para la modernización y de que hay disposición para aceptar costos implícitos en términos de gasto público, dada la importancia de la misma.

v) Apoyar los esfuerzos de los empresarios para modernizar sus asociaciones. Gran parte de las organizaciones empresariales industriales en la región se constituyeron en un período en el que su función básica consistía en garantizar para sus afiliados niveles altos de protección y buen acceso a los decisores de políticas y contratos públicos para sus afiliados. Su eficiencia en las labores de "cabildeo" era el criterio fundamental para medir el éxito de los representantes empresariales frente a sus representados. En un nuevo contexto competitivo caracterizado por apertura comercial y mayor competencia, esas

funciones han perdido cierta importancia, eliminando, en algunos casos, la propia razón de ser de algunas organizaciones. Por ello, las asociaciones empresariales más modernas en la región han procurado transformarse en proveedores de servicios para sus afiliados, en especial en áreas vinculadas con el suministro de información, la consolidación de esfuerzos en materia de comercio y transporte, y el análisis económico y empresarial. Estos esfuerzos tienen un importante contenido de externalidades y deben ser apoyados como un mecanismo propulsor de mejores niveles de eficiencia en la región. En particular, un mecanismo que ha demostrado ser especialmente útil para lograr esos fines consiste en facilitar el intercambio de experiencias de modernización entre líderes empresariales, a los efectos de que puedan evaluar alternativas y tener acceso a asesoría pertinente.³⁹

El *tercer conjunto de medidas* se refiere más específicamente a la agricultura regional, pues las características especiales de este sector exigen prestar especial atención a las fuerzas que pueden impulsar su cambio tecnológico. En efecto, el pequeño tamaño promedio de los productores, sus dificultades para organizarse a fin de realizar e internalizar esfuerzos tecnológicos, la necesaria adaptación de técnicas incluso básicas a condiciones específicas de suelo y clima, y la dificultad para asegurar los derechos de propiedad intelectual en este campo, demandan un esfuerzo especial del sector público.

Para lograr un crecimiento más dinámico en el que el sector agrícola juegue un papel importante, es preciso reconstituir e impulsar programas públicos de investigación y difusión tecnológica. Con la crisis de los años ochenta y la consiguiente reducción del gasto público, se produjo una contracción y desarticulación de los sistemas de investigación y extensión agrícola, con el consiguiente deterioro importante de la capacidad de generación y difusión de tecnologías agrícolas, precisamente en un sector en el que tal articulación era más exitosa. Los impactos de esos recortes no se han sentido aún en toda su plenitud, dado el largo período que transcurre entre la investigación teórica, su desarrollo experimental y su posterior difusión y maduración.

Retomar las investigaciones inconclusas, así como reconstituir los equipos humanos de investigación, implicará un largo y considerable esfuerzo, tanto más necesario cuanto que la región requiere la ampliación, diversificación y desarrollo de cultivos "no tradicionales" (CEPAL, 1993a). Ello tiene una especial relevancia ya que la "puesta a punto" de una nueva variedad lleva una década o más de investigación y adaptación, tiempo que aumenta considerablemente en el caso del mejoramiento genético de animales. En un contexto de mercados altamente dinámicos, en los que los productos agrícolas y agroindustriales aparecen y son desplazados con gran rapidez, la investigación y difusión de la innovación tecnológica agrícola resulta

determinante para asegurar una oferta capaz de adaptarse a las exigencias de calidad y oportunidad en dichos mercados. Ello es más evidente aún en el caso de productos o cultivos nuevos para un país, en el que la adaptación y la implementación de estándares de calidad deben ser alcanzadas en el menor tiempo posible.

Algunos países de la región han tomado conciencia de esta situación y de las exigencias que plantea, y en virtud de ello han llevado a cabo diversas acciones en los últimos años para reconstituir sus sistemas nacionales de investigación científica y tecnológica. Cabe destacar la importancia de estas medidas, ya que estudios recientes sobre la rentabilidad social de la investigación y extensión agrícolas muestran resultados sumamente favorables. En efecto, uno de ellos, que agrega los resultados obtenidos en 134 estudios específicos sobre el tema en países desarrollados y en desarrollo, concluye que la tasa social de rentabilidad de las inversiones en esta esfera fue superior a 50% en 45% de los casos, estuvo entre 30% y 50% en 42% de los casos, y sólo en el 13% restante fue inferior a 20% (Evenson, 1992).⁴⁰

Finalmente, cabría agregar el impacto considerable que puede tener la articulación entre productores y agroindustrias sobre la modernización del sistema agrícola, sobre todo en el caso de los pequeños y medianos productores. En efecto, la necesidad de las empresas agroindustriales de tener insumos de cierta calidad, en cierta época y con altos rendimientos (para evitar altos costos de transporte) las induce a proveer asistencia técnica y financiera a los productores agrícolas, lo que constituye un importante medio para transferir adelantos y mejoras tecnológicas. (Véase el recuadro 2.)

2. Políticas de capacitación

La educación y la capacitación son factores determinantes básicos de la competitividad de los países. Sin duda, el requisito fundamental para mejorar a largo plazo y de manera duradera la competitividad productiva de la región y el nivel de vida de su población consiste en aplicar una reforma educacional centrada en la calidad. Sin embargo, a corto plazo, la capacitación es la actividad que tiene la relación más estrecha con la competitividad del sector productivo y es el principal instrumento para adecuar la calificación de la fuerza de trabajo a las transformaciones laborales en la empresa. Ésta se hace aún más necesaria en la actualidad, cuando los acelerados cambios en la tecnología, la organización del trabajo y la demanda hacen imprescindible que la mano de obra sea capaz de aprender en forma continuada.

Recuadro 2
**LA ARTICULACIÓN DE LAS UNIDADES AGRÍCOLAS
CON LA AGROINDUSTRIA**

Investigaciones realizadas por la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL y por organismos nacionales han puesto de manifiesto la incidencia de los procesos agroindustriales sobre la productividad y calidad de la producción en las actividades agrícolas. Bajo determinadas circunstancias, la agroindustria constituye un poderoso medio para modernizar la agricultura, especialmente en el caso de los pequeños y medianos productores. Este fenómeno es particularmente importante en algunas cadenas agroindustriales usualmente vinculadas, aunque no exclusivamente, a los mercados externos. La necesidad de asegurar calidad y un adecuado abastecimiento de materia prima lleva a muchas empresas agroindustriales a suscribir contratos que contemplan la entrega de asistencia técnica y financiera a los agricultores. Éstos por su parte deben cumplir los estándares establecidos previamente y entregar su producción en los plazos previstos. En algunos rubros como las hortalizas, donde la calidad depende en alto grado de una manipulación cuidadosa, las agroindustrias prefieren relacionarse con productores familiares, generalmente de pequeño tamaño. En muchos de estos casos, la tecnología transferida tiene aplicaciones más genéricas y puede ser utilizada en otros cultivos.

Abundan las evidencias de que un ambiente de relaciones contractuales estables y prolongadas ha conducido a aumentos de productividad y a que ésta se homogenice, al cabo de un tiempo, entre los distintos estratos de productores. Ilustran esta situación actividades como la producción lechera, la de la remolacha azucarera y el cultivo del tabaco. Por otra parte, la agricultura por contrata es de importancia significativa. Investigaciones hechas por la CEPAL en Paraguay, muestran que de un total de 307 000 productores, cerca de 200 000 están vinculados mediante alguna especie de relación contractual con la agroindustria. De éstos, a su vez, cerca de 130 000 son pequeños, con una superficie inferior a las diez hectáreas. En la mayoría de los casos, dichos contratos establecen anticipos de pago en dinero y especie. Este mecanismo de las agroindustrias para financiar a los productores agrícolas, se suma al que presta el Banco Nacional de Fomento de dicho país, que cubre casi 30% de la superficie sembrada.

En Chile, de un total de unas 200 000 unidades productivas, alrededor de 80 000 productores se han vinculado con la agroindustria. De éstos, más de 60 000 son pequeños y, en la mayoría de los casos, dependen de la cadena agroindustrial respectiva, y reciben asistencia técnica y financiera. En cultivos industriales como el tabaco, la remolacha azucarera y el tomate para pasta y concentrados, la cobertura de dicha asistencia puede llegar al 100% de los productores. En nuevos productos de exportación, como es el caso de los frutos de baya (*berries*), se registran también grados de cobertura similares.

Recuadro 2 (concl.)

Pero este fenómeno no sólo se limita a los productos de exportación; en la cadena de productos lácteos, cuyo destino es fundamentalmente el mercado interno, predomina también la asistencia técnica y financiera a los productores como un medio para elevar la productividad y calidad de la materia prima.

Otra investigación realizada por el Banco de Guatemala en 1990 muestra que alrededor de 80% de los productores agrícolas dedicados a hortalizas y frutas de exportación se relaciona con las empresas agroindustriales a través de diversos acuerdos contractuales, lo que implica que cerca de 75% de ellos recibe normalmente asistencia técnica. Lo anterior ha permitido elevar y homogeneizar las productividades de un gran número de cultivos de exportación.

Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios de casos de diferentes países.

a) *El problema, el potencial y el desafío*

Los escasos estudios disponibles sobre la capacitación realizada por empresas de la región indican que ésta alcanza una magnitud más bien modesta, pues muestran que no más que 10% de su personal recibe alguna forma de capacitación. Esto contrasta con la evidencia de que los gastos en capacitación tienen una elevada rentabilidad social (con un promedio de 25% anual y siempre superior a 10%), constatada en evaluaciones de programas de formación profesional, que incluyen cursos de aprendizaje, de formación inicial y de complementación (CEPAL/OREALC, 1992). Más aún, el trabajador promedio en la región recibe en la actualidad apenas un mes de capacitación a lo largo de toda su vida laboral, lo que contrasta con los 5 a 10 meses de capacitación que recibiría si se dedicara el 1% de la nómina salarial a su capacitación, como lo indica la norma mínima sugerida internacionalmente y la legislación de varios países de la región.⁴¹

No sólo se capacita poco sino que, con frecuencia, la gestión de los recursos humanos en la región no es profesionalizada y carece de programas integrales, obedeciendo más bien a una concepción de corto plazo. En ese contexto, la capacitación aparece como una suma de esfuerzos dispersos, basados en problemas puntuales para resolver, sin referencia al proceso productivo global. Los empresarios suelen considerar la capacitación como un gasto y no como una inversión, por

lo que lógicamente tienden a minimizarla; es frecuente que la consideren como un beneficio social otorgado a los empleados y, raras veces, la vinculan con la estrategia modernizadora de la empresa. Ello resulta coherente con su percepción de que los factores de entorno (particularmente, la política cambiaria, la legislación del comercio exterior y la política tributaria) son mucho más importantes para su competitividad que los factores internos de la empresa (CEPAL, 1988; CEPAL, 1993c; Guerguil, Macario y Peres, 1993).

Un ejemplo claro y muy actual del papel secundario que muchas empresas otorgan a la capacitación puede apreciarse en la forma en que se realiza la introducción de equipos computarizados, la que, pese a su importancia, suele ir acompañada por un mínimo de capacitación. Ello, por supuesto, ha influido en forma negativa en la posibilidad de mejorar la eficiencia productiva de la firma. Por una parte, es cierto que las máquinas computarizadas tienen mayor productividad, facilitan el control de calidad y son, en general, más fáciles de usar, por lo que requieren *a priori* menos capacitación inicial.⁴² Sin embargo, dichos equipos demandan complejos servicios de mantenimiento que suelen ser contratados externamente, generalmente al propio proveedor. La escasa capacitación del personal de mantenimiento interno impide que éste se encargue en forma adecuada de las tareas de mantenimiento básico, del ajuste de las máquinas o de la detección de fallas. En países donde la oferta externa de servicios de mantenimiento es ineficiente, ello alarga los "tiempos muertos" e incluso se restringe la introducción de nueva maquinaria, por considerar los empresarios que ésta implica mayores riesgos de interrupción del proceso productivo.

Por otra parte, muchas de las empresas que han introducido máquinas computarizadas tampoco logran aprovechar su versatilidad, debido a la escasa capacitación que dan a sus operarios. Éstos no están entonces en condiciones de controlar la eficiencia del proceso ni la calidad del producto, por lo que se requiere un mayor número de controles finales; tampoco pueden adaptarse rápidamente a los cambios en las especificaciones de los productos. En cambio, las empresas que han realizado un mayor esfuerzo de capacitación logran productos de mayor calidad y en general, mayor eficiencia productiva.⁴³

El contraste entre la poca capacitación que se realiza y su elevada rentabilidad social lleva naturalmente a preguntarse por qué existe esta discrepancia entre posibilidad y realidad. Básicamente, la respuesta, como se expuso anteriormente, está en la percepción del empresario de que la capacitación (general) beneficia al trabajador y no a la empresa, ya que eleva la productividad potencial del trabajador no sólo en esa empresa sino también en muchas más, con lo que la empresa siente que debe pagar totalmente por esa mayor productividad, no pudiendo recuperar los costos de capacitación general. En cambio,

el principal beneficiario de la potencial capacitación —el trabajador— suele carecer de los recursos necesarios para financiar esa capacitación, tanto para cubrir los costos directos como los costos de oportunidad.

A partir de estos elementos se abren tres vías complementarias de avance: i) reconocer el interés primordial del trabajador en su propia capacitación y generar mecanismos en el mercado de capitales que permitan utilizar nuevas formas de financiamiento para las personas que quisieran elevar su capacitación, usando, por ejemplo, sus cuentas de previsión o seguro social como garantía; ii) desarrollar actividades de capacitación con el apoyo de recursos estatales, lo que está plenamente justificado por el carácter de "bien público" de la capacitación y su elevado contenido de externalidades, y iii) procurar cambiar la percepción empresarial sobre la capacitación, impulsando una visión más integral y de largo plazo. Como el primer punto fue analizado en detalle en CEPAL (1992), en el presente documento se desarrollan propuestas que profundizan los dos últimos temas.

b) *Propuestas*

En las páginas siguientes, se proponen tres tipos de medidas para reducir con la mayor rapidez posible la brecha entre productividad potencial y efectiva de la mano de obra.

- i) *Medidas para estimular y orientar la demanda de servicios de capacitación de parte de las empresas a través de acciones de capacitación a los empresarios e incentivos diferenciados*

— *Incentivos directos o indirectos a la capacitación.* En varios países de la región existen incentivos financieros a la capacitación, ya sean positivos (franquicias tributarias) o negativos (deducción del aporte obligatorio a las instituciones de formación profesional en función de las actividades realizadas en las propias empresas).⁴⁴ Si bien estos mecanismos no parecen haber hecho aumentar de manera rápida y masiva los recursos destinados a la capacitación, ya que sólo un número reducido de empresas se acoge a esos esquemas (mayormente las grandes, que, de todos modos, suelen capacitar a su personal),⁴⁵ aun así, estos incentivos han tenido otros efectos positivos, consistentes en fomentar la ampliación de la oferta privada de servicios de capacitación, la información pertinente y la mayor transparencia del mercado. Además, pueden tener efectos colaterales "de arrastre", si van acompañados de esfuerzos de promoción e información por parte de las autoridades.⁴⁶

Por lo tanto, sería recomendable que se adoptaran mecanismos de ese tipo en los países donde aún no existen.

La posibilidad de reducir, por lo menos parcialmente, el aporte obligatorio de las empresas a los institutos de formación profesional en función de las actividades de capacitación realizadas en la propia firma constituye un mecanismo particularmente eficiente para fomentar simultáneamente la demanda y la oferta de capacitación. Una variante es la creación de un fondo de capacitación que otorgaría subvenciones en función del gasto en adiestramiento realizado por las empresas; en ese caso, el financiamiento podría ser compartido entre los sectores público y privado; los fondos públicos serían la contrapartida del aporte privado o constituirían el aporte inicial (*seed capital*), que luego sería sustituido por recursos privados.

Es recomendable además que los subsidios públicos sean diferenciados en función de la eficiencia social esperada de las acciones. Se debe, por ejemplo, subsidiar en mayor medida la capacitación de tipo más general (en vez de la específica que la empresa hubiera realizado de todos modos) y la capacitación del personal de menor nivel educacional. Otros tipos de programas que se deben privilegiar con mayores incentivos son los que consideran la capacitación "en cascada", incluida la formación de los capacitados como "instructores potenciales", que luego se encargan de la difusión del conocimiento adquirido en la empresa o la planta. Adicionalmente, y para potenciar el impacto de los incentivos financieros y subsidios, en casos particulares se podrían considerar incentivos directos, como la creación de una comisión *ad hoc* de fomento a la capacitación en las empresas, encargada de identificar a las empresas susceptibles de mejoras en ese campo para ayudarlas a establecer y ejecutar programas de capacitación interna.

— *Medidas de promoción, información y toma de conciencia.* En vista de la relativamente baja sensibilidad del empresariado que aún existe frente a los incentivos directos e indirectos a la capacitación, hay que buscar medidas, complementarias a las anteriores, de promoción, información y toma de conciencia de los mismos, a fin de inducirlos a que aumenten su demanda de servicios de capacitación.

Para acelerar la difusión de prácticas más eficientes de organización del trabajo y de gestión de los recursos humanos entre los empresarios, se propone desarrollar actividades de difusión e información sobre estos temas con el propósito de modificar la actitud al respecto. Se podría pensar, por ejemplo, en la realización de una "escuela abierta" para empresarios de un sector, con seminarios en distintas ciudades, conferencias de especialistas, exposición de casos, visitas de plantas, etc.⁴⁷ Por otra parte, se puede impulsar la creación de centros que ofrezcan información y asesoría sobre la oferta de cursos, material didáctico, técnicas de capacitación, etc. Considerando que el

adiestramiento es raras veces el único impedimento a la competitividad de una empresa, se podrían ofrecer en estos mismos centros servicios complementarios, como información tecnológica, estudios de mercados, técnicas de gestión y, en general, servicios de extensión industrial, para motivar al sector empresarial. Es obvio que las asociaciones gremiales serían socios idóneos naturales para tales fines.

Ciertas relaciones laborales conflictivas inhiben el deseo de las empresas de capacitar a su personal y el de los trabajadores de participar en los programas correspondientes. En efecto, un ambiente de desconfianza y conflicto induce al empresario a limitar la capacitación a lo estrictamente necesario para asegurar el funcionamiento de los equipos, pues teme que la mayor calificación de los trabajadores se traduzca inmediatamente en presiones para elevar los salarios. Los trabajadores, a su vez, al no sentirse comprometidos con el destino de la empresa, suelen concebir la capacitación simplemente como un medio que permite al empresario incrementar la productividad sin que ellos obtengan nada a cambio. Es común que, en esos casos, exista apatía de los trabajadores frente a los cursos de capacitación, resistencia a recibir instrucción fuera de las horas de trabajo y, posteriormente, un uso muy limitado de los conocimientos adquiridos.

Por ello, buscar formas de promover mejores relaciones laborales al interior de la empresa es un paso necesario para estimular una actitud favorable hacia la capacitación de parte de los sindicatos y de los empresarios. La realización de seminarios sobre el tema, dirigidos en forma conjunta a empresarios y dirigentes sindicales, la difusión de experiencias en que las buenas relaciones laborales hayan jugado un papel importante en mejorar el desempeño productivo de determinadas firmas y el apoyo a una mejor formación de los dirigentes sindicales, son medidas todas que pueden contribuir a estimular relaciones orientadas más a la cooperación que al conflicto al interior de las empresas, y con ello a crear un clima más propicio para incrementar los esfuerzos de capacitación y su aprovechamiento.

ii) *Ampliar y mejorar la calidad de la oferta de servicios de capacitación*

La oferta de servicios de capacitación en la región es reducida y proviene, en su mayor parte, de instituciones públicas o semipúblicas, financiadas con aportes obligatorios de las empresas. En la actualidad, una buena parte de las actividades de dichas instituciones apuntan a la formación inicial de los jóvenes para realizar oficios tradicionales o en campos de índole social, como formación rural, atención a la pequeña empresa y capacitación de sectores tradicionalmente desatendidos, como el de los trabajadores marginales urbanos y los trabajadores

independientes. Por otra parte, con algunas excepciones, estas instituciones se han caracterizado por su escasa capacidad de adaptación a las demandas del sector productivo moderno y por la progresiva obsolescencia de sus programas; por consiguiente, los servicios que ofrecen generan poco interés en las empresas. Si bien el gasto público en ese tipo de instituciones representaba algo menos de 0.5% del producto interno bruto en los años setenta, ha ido decreciendo en los años ochenta, como consecuencia de la creciente restricción de los recursos públicos y la reducción de la matrícula, que se estimaba, en 1987, en apenas 2% de la fuerza de trabajo de la región (CEPAL/OREALC, 1992; Ducci, 1990).

La oferta de servicios de capacitación privada es aún más reducida y está concentrada básicamente en los proveedores de maquinaria. Adicionalmente, existe un cierto número de institutos de consultoría que proporcionan servicios de formación generalmente dirigidos a administradores y gerentes, cuya oferta ha crecido significativamente en los últimos años. Finalmente, existen unos pocos centros de formación pertenecientes a empresas grandes o grupos de empresas en que se imparte capacitación inicial y se da formación posterior al personal.⁴⁸ La principal característica del mercado de capacitación en la región es entonces su bajo desarrollo, entre instituciones públicas relativamente obsoletas y escasos institutos privados. Corresponde a las autoridades diseñar políticas que permitan a la vez ampliar el alcance y mejorar la calidad de esta oferta; cuatro líneas de acción son necesarias para avanzar en ese sentido.

— *Desarrollo institucional.* Su impulso implica abandonar el enfoque tradicional que privilegia la provisión de estos servicios por el sector público, en favor de otro que procure centrar la acción pública en las áreas más deficitarias (en particular, la capacitación de sectores tradicionalmente desatendidos, como los trabajadores independientes o los del sector informal urbano) y, a la vez, fomentar la oferta privada, que es más flexible y está más estrechamente vinculada con las necesidades de las empresas. Este cambio de enfoque demanda la definición de nuevas normas para la provisión de servicios de capacitación y la regulación del mercado. Algunos países establecen, por ejemplo, monopolios públicos para la provisión de algunos servicios de formación; otros regulan en forma restrictiva o incluso prohíben los contratos de aprendizaje. Estas restricciones deberían ser eliminadas en función de las nuevas necesidades del sector industrial y laboral. En forma complementaria, se deberían crear adecuados canales de difusión de la información, como centros de información o redes de intercambio entre empresas, que les permitan compartir información sobre los servicios y la evaluación de los mismos. A medida que se desarrolla el mercado de capacitación, se puede apoyar el establecimiento de

mecanismos de certificación de la formación impartida. Para que estas certificaciones aumenten efectivamente la competitividad, sin obstaculizar la necesaria flexibilidad respecto a las cambiantes necesidades del entorno productivo, es necesario contar con la activa participación de las asociaciones empresariales y sindicales.

— *Mejoramiento de la calidad de la oferta de los servicios públicos de capacitación.* Aunque existen ejemplos de instituciones públicas eficaces en el cumplimiento de tareas de capacitación en la región, en muchos casos es imprescindible flexibilizar sus modalidades de operación para que se acerquen más a las empresas y puedan responder mejor a sus necesidades. Varias instituciones públicas de formación profesional ya han sustituido, por ejemplo, la enseñanza formal de larga duración por cursos cortos en planta; otras han realizado convenios con las empresas, en los que se define la provisión de servicios de capacitación más adecuados a las necesidades de éstas. En general, sería recomendable que estas instituciones públicas desarrollaran modalidades de formación dual que permitieran estrechar sus vinculaciones con las empresas y facilitar la posterior inserción laboral de los egresados. También se debería fomentar la provisión de servicios de capacitación por parte de otras instituciones educativas, como institutos técnicos y universidades, que de ese modo podrían mejorar su currículum, al comprender mejor la problemática de las empresas, y complementar la formación que imparten con pasantías de sus estudiantes en plantas productivas.

— *Aprovechamiento en todo su potencial de las fuentes de capacitación externas a la empresa,* tales como proveedores de maquinaria y equipos, revistas profesionales, visitas de planta o los servicios de expertos de la región que desempeñan actividades altamente calificadas en países desarrollados y que las pueden transferir durante breves permanencias en sus países de origen.

— *Fomento del desarrollo de la oferta privada propiamente tal.* Tres tipos de medidas podrían ser particularmente útiles al respecto: i) además de los incentivos financieros a la demanda antes mencionados, se pueden ofrecer estímulos a las empresas que tienen centros propios de capacitación para que compartan sus instalaciones con otras empresas del sector, particularmente sus proveedores o subcontratistas. Ello facilitaría a las empresas más pequeñas el acceso a la capacitación y reforzaría los vínculos de complementación entre las empresas, al aprovecharse las "redes de subcontratación" como mecanismos de "educación colectiva"; ii) los programas públicos de capacitación, como son los destinados a sectores marginales o desatendidos, deberían considerar el uso de procesos de licitación para la provisión de por lo menos algunos de los servicios de capacitación que incluyen, y iii) se podría contemplar el apoyo público al

readiestramiento de instructores y a la actualización de los equipos de los institutos privados de capacitación existentes, pues es frecuente que exista una diferencia significativa entre esos equipos y los de las empresas; ello reduce la relevancia de la formación impartida y lleva a concentrar la oferta de capacitación en temas relativos a la administración y las ventas, en los que la inversión en equipos es mucho más baja. A este fin, se podría revisar la legislación tributaria, para que fomentara la contribución de las empresas en materia de préstamos de equipos y materiales y pasantías de instructores. Una opción complementaria podría consistir en incorporar a los institutos privados de capacitación en los programas públicos de apoyo tecnológico.

iii) *El prerrequisito: mejorar el nivel educacional general de la fuerza de trabajo actual y futura*

Es necesario afirmar una vez más que toda mejora significativa y duradera de la competitividad y nivel de vida de la región está supeditada a una reforma del sistema educacional, centrada en el mejoramiento de su calidad. En un documento conjunto de la CEPAL y la OREALC en 1992 se muestra que aunque los sistemas educacionales de capacitación y de ciencia y tecnología de la mayor parte de los países de la región se han expandido notablemente en las últimas décadas, exhiben evidentes insuficiencias en cuanto a la calidad de sus resultados y a la equidad con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad. (Véase el recuadro 3 para una síntesis del documento mencionado.)

Sin embargo, por exitosas que sean, las reformas educativas sólo empezarán a influir en la fuerza de trabajo en 15 o 20 años más y no resolverán el problema inmediato relativo a la insuficiente formación básica de casi la mitad de la fuerza de trabajo actual de la región. (Véase el recuadro 4 sobre nivel educacional de la fuerza laboral en la región.) Dado que estos trabajadores no cuentan con las capacidades mínimas de lectura, escritura y aritmética, básicas para responder eficientemente a las exigencias de un sistema productivo moderno, crecientemente integrado en la economía internacional, su impacto es negativo en la productividad laboral y, por ende, en la competitividad empresarial, así como en el monto de los gastos de capacitación inicial que deben realizar las empresas.

Para lograr que este importante número de trabajadores con educación primaria incompleta deje de ser un obstáculo para la modernización productiva de la región, a corto plazo es necesario:

— Ampliar las oportunidades de formación general de la población adulta y flexibilizar su acceso a esos servicios. Ello implica promover la

Recuadro 3

LA PROPUESTA CONJUNTA CEPAL/UNESCO DE REFORMA DE LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA REGIÓN

Esta reforma, planteada en 1992, señala que un sistema educacional de calidad requiere de una reforma institucional que haga de él un sistema participativo, flexible, abierto e integrado a su entorno, que fomente la relevancia y el enriquecimiento mutuo de los sistemas de educación, capacitación, e investigación y desarrollo, y de los sistemas productivo y social. La estrategia propone adoptar nuevos criterios de equidad, enfatizando la real igualdad de oportunidades y otorgar prioridad a la efectividad y calidad de las prácticas educativas y sus resultados, colocando los mejores recursos en los lugares donde existen mayores necesidades, superando así el énfasis puesto tradicionalmente en indicadores cuantitativos.

Sobre estas bases, se identifican medidas de política en siete ámbitos. El primero corresponde a la reforma institucional del sistema de producción y difusión del conocimiento, sujeta a dos lineamientos básicos: i) una organización descentralizada que busca fortalecer la autonomía de los establecimientos educacionales y así aumentar su flexibilidad para adaptarse a las cambiantes necesidades del medio, y ii) un marco flexible de regulación que asegure el carácter integrado y coherente del sistema, un acceso equitativo, y una eficiencia mínima mediante el fortalecimiento de las instituciones rectoras y el establecimiento de sistemas de acreditación y certificación.

Los dos ámbitos siguientes se refieren a los resultados buscados con esta apertura institucional. En primer lugar, se destaca la importancia de asegurar el acceso universal de la población a un conjunto de conocimientos y destrezas que son necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Dichas destrezas son la base necesaria para futuros aprendizajes en la escuela o fuera de ella. Un requisito imprescindible para lograr un acceso universal a estas destrezas es garantizar la cobertura universal de la educación básica; sin embargo, tanto o más crucial es elevar la calidad de la enseñanza. En segundo lugar, la experiencia internacional ha mostrado que la competitividad está positivamente relacionada con políticas que impulsan las actividades de innovación y difusión del progreso científico y tecnológico. En ese contexto, se proponen acciones destinadas a fortalecer la oferta de tecnología, la demanda proveniente del sistema productivo y los agentes de enlace o de articulación entre ambos.

Recuadro 3 (concl.)

Los últimos cuatro ámbitos de política son de carácter instrumental. El mejor medio para asegurar la eficiencia interna y externa de un sistema descentralizado es un sistema eficaz de información y evaluación, pues permite a los usuarios demandar mejor calidad, a los establecimientos mejorar su desempeño y a las autoridades concentrar su acción donde los rendimientos son más bajos y donde está más afectada la equidad del sistema. Por otra parte, se destaca la urgencia de profesionalizar el trabajo docente, mediante una reforma de los procesos de reclutamiento, formación, capacitación, y remuneración de los docentes. Luego, se delinearán políticas de financiamiento para asociar diversas fuentes de recursos públicos y privados, contemplando para el financiamiento público mecanismos selectivos de asignación, en concordancia con los objetivos de aumentar la competitividad y la equidad. Finalmente, se identifican distintas áreas de potencial cooperación internacional y regional.

Fuente: CEPAL/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.

convicción de que esos esfuerzos de formación benefician a la empresa y al trabajador, lo que incluye, de ser necesario, una modificación de la legislación laboral que autorice permisos para ese propósito.

— Incorporar temas de formación general, como matemáticas o expresión escrita, en las actividades de capacitación de las empresas o de los proveedores de maquinaria. Si bien algunas empresas ya se han visto obligadas a desarrollar estas actividades, es poco probable que esa práctica se generalice. En efecto, las empresas suelen ser muy reacias a organizar este tipo de capacitación, porque temen no poder recibir el beneficio de sus frutos cabalmente, ante la probabilidad de que el trabajador recién capacitado abandone la empresa. Para vencer esta renuencia, se sugiere aplicar incentivos fiscales especiales a las empresas que incorporen componentes de educación general en sus programas de capacitación. Las autoridades deberían además fomentar el diseño de material didáctico relevante y su difusión en los círculos empresariales.

Con todo, es importante hacer notar que la capacitación no es una panacea para los problemas de baja productividad laboral. Por una parte, aun si se despliegan los esfuerzos sugeridos, la inversión

Recuadro 4
EL NIVEL EDUCACIONAL DE LA FUERZA DE TRABAJO EN
LA REGIÓN

Debido a la importante expansión de los sistemas educacionales en los últimos 30 años, el nivel promedio de la PEA latinoamericana alcanza actualmente los 6 años de escolaridad; sin embargo, el impacto de estos avances cuantitativos se ve seriamente reducido por la baja eficiencia y los altos niveles de repetición predominantes en la educación básica. Es probable que la decreciente proporción de población sin educación haya tenido como contrapartida un aumento de aquella con educación primaria incompleta y un aumento bastante menor de la población con educación posprimaria. Se estima que, a principios de los años noventa, por lo menos 70 millones de personas (40% de la PEA de la región) no han terminado su educación primaria y pueden considerarse como analfabetos absolutos o funcionales; mientras que sólo 30% (poco más de 50 millones) tienen alguna educación posprimaria.

Los datos anteriores no resisten una comparación con las economías de reciente industrialización como la República de Corea, donde ya en 1980 sólo el 16% de la PEA tenía un nivel educacional inferior a la primaria. Más aún, la cifra correspondiente a América Latina en la actualidad es superior al conjunto de los países del sudeste asiático (incluyendo naciones relativamente pobres como Filipinas y Tailandia) donde había 37% de trabajadores sin educación primaria completa hace casi una década y media (1980).

Se estima que la población en edad de trabajar (PET) en la región superará los 350 millones de personas en el año 2000. Dado que, de este total, la población que ahora está en edad escolar sólo representará poco más de una cuarta parte, aun una elevación rápida y espectacular de la cobertura y calidad de la educación primaria en la presente década sólo influirá modestamente sobre el nivel educacional de la PET en su conjunto. Así, por ejemplo, un aumento en 2 años del nivel educacional promedio de la población que egresará de la escuela en los años noventa sólo resultaría en un aumento de medio año en el nivel educacional promedio de la PEA. El mejoramiento de la calidad de la educación básica tendría un impacto más visible, aunque también modesto; así, si se lograra asegurar que 80% de cada cohorte de edad terminara la educación primaria (frente a sólo 60% en la actualidad), la proporción de la PET sin educación o con primaria incompleta seguiría siendo superior a un tercio del total en el año 2000.

Fuente: CEPAL/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.

en capacitación no puede compensar completamente las deficiencias en la formación básica de la mano de obra. Por otra, para que la capacitación rinda mayores frutos y se vuelva atractivo invertir en ella, es necesario que se produzca un cambio sustancial en las formas de gestión imperantes en muchas empresas de la región, en las que aún predominan estilos centralizados que dejan poco espacio para que los trabajadores contribuyan activamente a elevar la eficiencia productiva. En esas condiciones, es comprensible que la capacitación no sea concebida por los empresarios como un instrumento fundamental para incrementar su productividad. El objetivo central que inspira las propuestas formuladas en esta sección apunta a romper este círculo vicioso, según el cual las deficiencias de la gestión empresarial y la desconfianza mutua entre trabajadores y empresarios dan lugar a escasa capacitación y a su vez, la carencia de ésta deteriora las relaciones laborales.

3. Política de promoción de las exportaciones

a) *Justificaciones para una política activa de promoción de las exportaciones*

La experiencia reciente en los países de la región ha demostrado que la liberalización comercial es condición necesaria pero no suficiente para promover las exportaciones, y menos aún las que tienen proporciones crecientes de valor agregado. Por el contrario, la reactivación económica y el consecuente aumento de la demanda interna, así como las dificultades cada vez mayores de algunos gobiernos para mantener un tipo de cambio alto, han desalentado la actividad exportadora. A continuación se sistematizan las razones que hacen necesario que los gobiernos de la región adopten una política activa de promoción de las exportaciones. En ausencia de una política de esta índole, las exportaciones serán menores que lo deseable, se concentrarán en productos con demanda de menor dinamismo y serán más vulnerables en los mercados mundiales.

i) La promoción de las exportaciones es necesaria para compensar el sesgo antiexportador que persiste en los países de la región. Si bien este sesgo ha disminuido sustancialmente en los últimos años, tras los procesos de liberalización comercial, mientras existan aranceles, el tipo de cambio será menor y por consiguiente, se castiga al exportador no tradicional.

ii) En ausencia de políticas de promoción de las exportaciones, el número de empresas exportadoras será inferior al óptimo debido al importante componente de externalidades que presenta esta actividad.

Exportar, en particular para aquellas empresas que están incursionando en los mercados internacionales por primera vez o con productos nuevos o que se están abriendo a mercados nuevos, tiene costos elevados y es riesgoso. Al mismo tiempo, las empresas que inician exportaciones en rubros nuevos generan beneficios que no pueden captar íntegramente, por ejemplo, en cuanto a aprendizaje y reputación. De esta manera, crean externalidades que benefician a otras empresas, así como al conjunto de la economía, a medida que exportar se vuelve una actividad habitual y se consolida la reputación de los productos del país en estos nuevos rubros de exportación. Estas externalidades justifican que el gobierno apoye las empresas que son pioneras en la actividad exportadora.

iii) También es necesario apoyar las exportaciones cuando existen fallas en los mercados de capitales. Frente a esos fenómenos, que se traducen, por ejemplo, en insuficiencia de capital de largo plazo y/o a tasas de interés muy por sobre las internacionales, se requieren acciones del gobierno para compensar las deficiencias. Estas acciones son aún más necesarias en el caso de las exportaciones, porque si las instituciones bancarias de la región tienen reticencia para proveer capital de largo plazo y capital de riesgo destinado a inversiones en su propio país, su reticencia es aún mayor para suministrar créditos para la exportación, sobre todo crédito de mediano y largo plazo para la exportación de bienes de capital y, tratándose de exportaciones, el alto costo del financiamiento puede ser decisivo en la posibilidad de vender o no. En ausencia de la acción del gobierno, el financiamiento disponible para financiar las exportaciones será subóptimo y su costo exagerado.

iv) La presencia de economías de escala es un argumento adicional en favor de la promoción de las exportaciones, pues al apoyar a una empresa en su esfuerzo exportador, se facilita su acceso a mercados de mayor dimensión, lo que le permite producir con mayor eficiencia.

v) Otra justificación en favor de una política de promoción de las exportaciones es que exportar facilita el aprendizaje de las empresas y les permite volverse más competitivas. El aprendizaje que las empresas tienen al estar expuestas a la competencia en los mercados externos es citado con frecuencia como uno de los factores que permitieron a los países asiáticos mejorar sostenidamente el volumen y la calidad de sus exportaciones. Una investigación llevada a cabo en varios países de América Latina, arrojó resultados similares: exportar permite a las empresas estar expuestas a desafíos y a posibilidades de asimilación importantes, lo que las pone en una trayectoria de aprendizaje acelerado (Macario, 1993). A pesar de que, en ocasiones, el beneficio económico directo de exportar puede ser pequeño o incluso inexistente, algunas empresas procuran tener presencia en los mercados externos porque exportar les permite vincularse mejor con los cambios en la demanda, recibir señales e información sobre nuevos productos y mantenerse al

tanto de los cambios tecnológicos y organizativos más recientes. Esta información es una ventaja competitiva respecto a sus competidores en el mercado interno.

b) *Comportamiento empresarial y políticas de promoción de las exportaciones*

El impacto de las políticas de promoción de las exportaciones sobre el comportamiento empresarial fue evaluado en el marco del Proyecto Regional CEPAL/PNUD, denominado "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/039). El objetivo de la investigación era establecer los vínculos entre las políticas públicas y el comportamiento empresarial sobre la base de entrevistas con empresarios y ejecutivos de empresas nacionales grandes y medianas. Esta sección presenta algunos resultados de la investigación llevada a cabo en Chile, México y Venezuela.

El cuadro 9 indica los instrumentos de promoción de las exportaciones utilizados con mayor frecuencia por las empresas entrevistadas.

Cuadro 9

**UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN
DE LAS EXPORTACIONES**

Chile	México	Venezuela
Reintegro Apoyo ProChile	Crédito Bancomext PITEX	ATPA

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la encuesta realizada en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039.

Al analizar los mecanismos de promoción de las exportaciones en los tres países, se observaron profundas diferencias en la percepción que tienen las empresas acerca del apoyo que les brinda el sector público para fomentar sus exportaciones.

Las empresas chilenas estiman que en general los mecanismos de promoción de las exportaciones funcionan razonablemente bien. No tienen dificultades para conseguir el reembolso de los aranceles

correspondientes a la importación de insumos destinados a productos de exportación y los plazos son razonablemente cortos. La labor desarrollada por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (PROCHILE), entidad encargada de la promoción de las exportaciones, tiene buena reputación, aunque algunos empresarios estiman que es insuficiente e inadecuada para las circunstancias actuales.

En México, las empresas señalaron que podían utilizar los mecanismos de apoyo a la exportación con mucha fluidez. Un ejemplo es la internación temporal de insumos para producir productos de exportación, en el marco de los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

Sin embargo, el apoyo que permite a las empresas exportadoras mexicanas tener una considerable ventaja relativa, particularmente en comparación con firmas de otros países de América Latina, es el que brinda el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), y la mayoría de los empresarios entrevistados así lo manifestaron. Las actividades que lleva a cabo esta institución permiten que las empresas tengan acceso a una amplia gama de servicios, entre los cuales es posible destacar los de información y promoción, los de financiamiento, los programas de desarrollo de oferta exportable y los de empresa con potencial exportador.

Uno de los puntos de apoyo claves que ofrece esta institución, que agrupa a la mayoría de los servicios que requiere una empresa exportadora, es su rol de banca "de segundo piso" para proveer financiamiento a las empresas exportadoras. El apoyo financiero de BANCOMEXT no contempla tasas subsidiadas, que la institución está impedida de dar, pero sí a tasas más bajas que las de los otros créditos disponibles en el país. A la vez, es relativamente sencillo para las empresas obtener créditos de BANCOMEXT. De esta manera, los empresarios exportadores tienen una ventaja sobre las otras empresas del país, que suelen quejarse del elevado nivel de las tasas de interés.

A diferencia de Chile y México, las empresas venezolanas enfrentan una situación totalmente distinta. La mayoría de los empresarios entrevistados creen que no existe en la práctica incentivo alguno para promover las exportaciones. Hay algunas empresas, las más grandes, que utilizan un mecanismo de internación temporal de insumos para fabricar productos de exportación, denominado Régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo (ATPA). Las firmas que han utilizado este incentivo se quejan del exceso de trámites que supone y, de la necesidad de solicitar nuevas autorizaciones en cada oportunidad, y sobre todo, de la discrecionalidad con que se lo maneja.

En entrevistas con empresarios, representantes de gremios empresariales y funcionarios públicos de entidades vinculadas a la exportación, se pudo confirmar la visión pesimista que tienen los empresarios venezolanos acerca del apoyo que brinda el sector público de su país a la actividad exportadora.

Las instituciones que cubren los diversos ámbitos de la actividad exportadora están dispersas y disponen de escasos recursos. Hay serios problemas de información, e incluso discrepancias entre funcionarios de distintas instituciones acerca de los requisitos para la exportación. Entretanto, el Fondo de financiamiento de las exportaciones (Finexpo), entidad encargada de proveer financiamiento para la exportación, se encuentra en una situación jurídica sumamente incierta; la ausencia casi total de crédito a la exportación derivada de esta incertidumbre es un serio obstáculo para las empresas venezolanas que están intentando competir en los mercados externos con empresas de otros países que sí tienen respaldo en esta materia.

En cuanto a los incentivos para promover las exportaciones, fue posible constatar que con excepción del ATPA, previamente mencionado, en la práctica no está funcionando ninguno de los otros incentivos que teóricamente existen, uno de los cuales es el de reintegro.

c) *Propuestas de política*

La importancia del entorno en la competitividad de las empresas asigna un papel clave a las acciones del sector público en apoyo de los esfuerzos empresariales por mejorar su posición competitiva. Dado que las diferencias que existen entre los sistemas de promoción de las exportaciones se traducen en discrepancias importantes en el comportamiento exportador de las empresas, es necesario que los gobiernos de la región lleven a cabo una promoción activa para impulsar un cambio en la inserción internacional de la región.

Antes de plantear los principales aspectos que debe abarcar una política activa de promoción de las exportaciones, se analizarán algunos temas que determinan el resultado de cualquier esfuerzo por mejorar sustancialmente el desempeño exportador de los países de la región, a saber, la estabilidad macroeconómica, la credibilidad de la reforma comercial y la necesidad de tener políticas consecuentes con la promoción de las exportaciones no tradicionales.

En el contexto internacional de los años noventa caracterizado por la interrelación creciente de los mercados de bienes, servicios y capitales, la estabilidad macroeconómica es un requisito para promover eficientemente las exportaciones no tradicionales de manera sostenida en el largo plazo. La reorientación de un número cada vez mayor de

empresas hacia los mercados externos exige cambios importantes en su organización y procesos de inversión de magnitud. Es muy difícil que estos cambios tengan lugar de manera generalizada en una economía cuya situación macroeconómica sea demasiado inestable, pues, en esas circunstancias, los empresarios deben concentrar su atención en la supervivencia y en la toma de decisiones financieras de corto plazo. La puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión requiere un clima de estabilidad macroeconómica que permita a los empresarios trabajar en un horizonte de más largo plazo.

De la misma manera, es necesaria la credibilidad de la liberalización comercial. El sector privado debe recibir la señal de que el proceso de apertura de la economía es irreversible y de que no habrá retrocesos en esa materia. Esta es una condición indispensable para que los empresarios estén dispuestos a reorientar sus empresas y llevar a cabo las transformaciones necesarias para volverlas más competitivas. En los países en los cuales hay incertidumbre acerca de la permanencia en el tiempo de la liberalización comercial, se ha observado una actitud de espera cautelosa por parte del sector privado. Lo anterior, además de incentivar actividades de "cabildeo" proteccionista, ha postergado el proceso de transformación de las empresas, lo que las hace aún más vulnerables a la creciente competencia en los mercados internacionales y en sus propios mercados internos.

Los sistemas de promoción de exportaciones no tendrán un impacto significativo si las otras medidas de política en vigencia no son coherentes con un proceso de mejora de la competitividad empresarial. Las medidas adoptadas en ámbitos distintos de la promoción de las exportaciones, pero relacionados con esta actividad, como son la formación de recursos humanos, la incorporación de tecnología, los mercados de capital de fomento, la flexibilización de la legislación laboral, y el desarrollo de infraestructura, deben ser consecuentes con la voluntad de promover un sesgo proexportador de la economía. Además, el grado de consecuencia de las políticas sería una señal del compromiso efectivo del gobierno para impulsar el cambio.

Hay dos elementos adicionales que se deben tener en cuenta al proponer medidas para promover un sesgo proexportador. Estos son el tipo de cambio y la capacidad institucional de las organizaciones vinculadas a la promoción de las exportaciones.

La evolución del tipo de cambio es un problema cada vez mayor para las empresas de la región y, en particular, para las firmas exportadoras. En varios países, ha habido dificultades para mantener un tipo de cambio alto y estable, en parte, como consecuencia de los programas de estabilización que han dado lugar a grandes ingresos de capitales del exterior. En otros casos, la presión sobre el tipo de cambio refleja la "enfermedad holandés"

causado por una ventaja competitiva extraordinaria en recursos naturales, que favorece la inversión en estos sectores y en otros de bienes no transables, mientras se desincentiva la inversión en los demás sectores productores de bienes transables (Buitelaar y Hofman, 1993). Estos problemas deben ser tomados en cuenta si se desea promover efectivamente una mayor inserción de los países de la región en los mercados internacionales.

La capacidad institucional es importante porque no se puede llevar a cabo una promoción activa y eficiente de las exportaciones con entidades de gobierno débiles y sin capacidad de ejecución. Este es un factor que debe ser tomado en cuenta al diseñar mecanismos de política apropiados para promover las exportaciones en los países de la región, que suelen tener capacidades institucionales muy dispares.

Una vez examinados estos temas, es posible analizar los tres lineamientos de política considerados prioritarios para promover las exportaciones no tradicionales de manera sostenida, a saber: el acceso a insumos a precios competitivos, la promoción de exportaciones de nuevos productos o hacia nuevos mercados y el apoyo institucional.

i) Acceso a insumos a precios competitivos

Una de las primeras condiciones para promover la competitividad de las empresas exportadoras es asegurarles el acceso a insumos a precios competitivos. La experiencia en la mayoría de los países que han logrado aumentar sustancialmente sus exportaciones de productos con proporciones crecientes de valor agregado indica que este factor es de vital importancia.

Las empresas que desean importar insumos para exportar deben tener acceso a éstos de manera automática, una vez cumplidos ciertos requisitos básicos. Varios países de la región tienen mecanismos de internación temporal de insumos para producir productos de exportación; sin embargo, al comparar estos mecanismos, se observa que su funcionamiento es mucho más fluido y tiene mayor repercusión en el nivel de exportaciones cuando es automático que cuando es discrecional. En efecto, en países en que las empresas deben presentar nuevas solicitudes cada vez que desean internar insumos y cuya aprobación es discrecional, el impacto en las exportaciones es menor.

De la misma manera, son preferibles los mecanismos que permiten la internación de insumos para producir bienes de exportación con exención de aranceles que aquellos que posibilitan a las empresas obtener un reintegro con posterioridad. Lo anterior es así, por una parte, porque

permite una mayor simplicidad administrativa y tiene menor costo financiero para las empresas, aspecto particularmente importante en países con tasas de inflación elevadas y, por otra parte, suele ser difícil otorgar reintegros al exportador indirecto, es decir, el proveedor local que utiliza insumos importados.

Los trámites para acceder a los incentivos de promoción de exportaciones deben ser sencillos y transparentes, con el fin de permitir que un número elevado de empresas pueda utilizarlos. La complejidad que a veces tiene la utilización de algunos incentivos y la falta de difusión de sus modalidades de aplicación restringen considerablemente el número de empresas que efectivamente los emplean. Además del impacto negativo sobre la eficiencia de la promoción de exportaciones, este resultado es sumamente regresivo porque generalmente hace que se beneficie un número reducido de empresas, que probablemente hubieran exportado de todos modos.

La puesta en marcha de mecanismos orientados a permitir la internación temporal de insumos para producir bienes de exportación debe ir acompañada de programas de capacitación de los funcionarios de aduanas y de campañas de difusión. En algunos países los mecanismos de internación temporal han sido ineficaces a causa de las trabas que imponen los funcionarios de aduanas y la falta de información que existe acerca de su funcionamiento.

ii) Incentivos a las exportaciones de nuevos productos o destinadas a nuevos mercados

Hay países de la región en los cuales los programas amplios de reintegro no podrían ser abordados por el sector público. Incluso, en algunos casos el propio éxito de un mecanismo de promoción de exportaciones ha obligado al gobierno a eliminarlo debido al costo que llegó a representar para el presupuesto del Estado. Frente a situaciones como la anterior, debe crearse un incentivo que promueva sólo exportaciones de nuevos productos o la penetración de nuevos mercados. Un ejemplo de un mecanismo de este estilo es el reintegro simplificado para las exportaciones menores utilizado en Chile, al que se pueden hacer acreedores los productos cuyas exportaciones totales no han sobrepasado cierto monto en un determinado período anterior. Este mecanismo presenta para el gobierno dos ventajas: i) incentiva las exportaciones de productos nuevos, y ii) queda sin efecto al sobrepasarse ese monto, por lo cual no representa un costo importante desde el punto de vista fiscal. Por su parte, es conveniente para las empresas exportadoras porque sólo demanda un trámite simple y rápido.

En todos los casos, los trámites para tener acceso a los incentivos de exportación deberían ser lo más sencillos posible. Al mismo tiempo,

debe haber una difusión muy amplia sobre los requisitos exigidos para ser acreedor a un beneficio, con el fin de disminuir la confusión en torno a ellos, así como la discrecionalidad que frecuentemente rodea las medidas complejas. Es importante que los incentivos para promover las exportaciones nuevas sean moderados, es decir, que contribuyan a facilitar su ubicación en los mercados externos de productos que ya son competitivos o están próximos a serlo, pero que no subsidien la exportación de productos tradicionales, ni de productos que no puedan llegar a serlo una vez eliminado el subsidio.

Además de la moderación, otro criterio que debe establecerse es que el acceso a los incentivos sea transitorio y que haya claros límites respecto del tiempo durante el cual las empresas estarán afectas a sus beneficios, con el fin de que éstas sepan el horizonte temporal en que deben lograr ser competitivas en los mercados externos sin el apoyo de incentivos. Estos mecanismos deben incorporar evaluaciones periódicas que permitan determinar su repercusión efectiva en la promoción de nuevas exportaciones, así como establecer si son accesibles a un número relativamente elevado de empresas.

iii) Apoyo institucional a la actividad exportadora

Además de que pueda tenerse acceso a insumos a precios competitivos para producir bienes para la exportación e incentivos para promover la exportación de nuevos productos, el aumento sostenido de las exportaciones no tradicionales requiere apoyo en aspectos determinantes para la competitividad en los mercados externos, para los cuales es indispensable la acción del sector público. A continuación, se presentan las áreas más importantes en las cuales las empresas necesitan el respaldo del gobierno.

— *Información.* Una de las primeras dificultades que enfrentan las empresas que intentan exportar es la ausencia de información. En esta área existen fuertes externalidades y la contribución del sector público es vital. Algunos países de la región han establecido centros de información que proporcionan un apoyo sustancial en esta materia. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la falta de información es el primer obstáculo para la exportación, llegando a ser, a veces, una barrera infranqueable.

Para proveer información a los exportadores, se deben crear centros de información que cubran un espectro muy amplio de variables, tales como niveles arancelarios en el exterior, mercados potenciales de exportación, precios, especificaciones de productos, contactos para exportar y calendarios de ferias internacionales.

— *Financiamiento y seguro a las exportaciones.* El apoyo financiero a la actividad exportadora es otro tema de primordial

importancia. En varios países de la región, el apoyo financiero a la exportación es casi inexistente y solamente se da acceso a créditos para la exportación a un número muy reducido de empresas. Por su parte, la banca comercial, que de por sí es reticente a otorgar créditos para proyectos con cierto riesgo, incluso en el país, es aún menos propensa a otorgar créditos para la exportación. Sin apoyo financiero para adquirir capital de trabajo y dar crédito a clientes extranjeros y a tasas internacionalmente competitivas, las empresas están en desventaja competitiva frente a firmas de otros países que disponen de ese tipo de respaldo. De hecho, es sabido que la competitividad de las exportaciones de algunos países de la región se sustenta en parte en el acceso que tienen sus empresas al crédito otorgado a clientes extranjeros a veces a tasas subsidiadas. De la misma manera, es frecuente que empresas de países en los cuales no se otorga financiamiento para la exportación pierdan mercados al no poder ofrecer crédito a tasas competitivas a los compradores, incluso si se trata de exportar productos competitivos.

En algunos países de la región que han desarrollado sistemas complejos de apoyo financiero a las empresas exportadoras, un porcentaje importante de los recursos aún se destina a empresas que de todas maneras podrían obtener créditos en cualquier institución bancaria. Este financiamiento tendría una utilización más eficiente si se destinara a promover las exportaciones de empresas que de otro modo no podrían exportar. El acceso de un número significativo de empresas al financiamiento de exportaciones a tasas no subsidiadas, pero competitivas en los mercados internacionales, es un requisito indispensable para el crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

Adicionalmente, las empresas deben tener amplio acceso a los seguros de exportación contra riesgos comerciales de sus clientes y contra riesgos políticos derivados de condiciones extraordinarias existentes en el país al que están exportando. El costo de la información, que a veces es uno de los componentes más elevados del costo total del seguro de exportación, podría reducirse mediante la utilización de redes regionales de información para los seguros de exportación.

— *Formación gerencial.* Uno de los aspectos que debe cubrir una institución que desea promover las exportaciones es la formación gerencial. En efecto, la actitud misma de los empresarios hacia la actividad exportadora, el conocimiento que tengan de las oportunidades potenciales de participar en negocios que existen en los mercados externos, así como de los mecanismos de promoción de las exportaciones no tradicionales, son determinantes para la decisión de invertir en proyectos de exportación. Con frecuencia, la falta de interés del sector empresarial por la exportación se debe no solamente a la costumbre de producir para un mercado interno protegido, ni al beneficio mayor que

reporta vender en ese mercado, sino a su ignorancia sobre diversos aspectos vinculados a la exportación y a su temor de enfrentar nuevas situaciones.

— *Promoción de la oferta exportable.* La promoción en el exterior de la oferta exportable es un área en la que hay fuertes externalidades y, por ello, ha recibido la atención de algunos gobiernos de la región en los últimos años. Sin embargo, en la mayoría de los países el apoyo del sector público para promover esa oferta es deficiente. En algunos casos, ello obedece a la falta de recursos financieros adecuados. Es necesario que los organismos a cargo de la promoción en el exterior tengan los recursos suficientes para apoyar la participación de las empresas en ferias en el extranjero. También es importante que colaboren estrechamente con entidades del sector privado, como por ejemplo, con asociaciones de exportadores y gremios empresariales, a fin de potenciar los esfuerzos y evitar duplicaciones y dispersión de iniciativas.

En otros países, si bien los organismos han tenido una fuente de financiamiento adecuado, las deficiencias en el desempeño se deben más bien a que no han evolucionado suficientemente para adecuarse a las necesidades actuales de las empresas, las que requieren apoyos dinámicos, flexibles y decididos para penetrar nuevos mercados. Un apoyo que ha demostrado ser muy valioso es el que han recibido en algunos países los organismos de promoción de exportaciones por parte de los consejeros comerciales en las representaciones diplomáticas en el exterior.

Finalmente, una manera de ir adecuando progresivamente la oferta exportable a las exigencias de los mercados externos y, a la vez, de ir fomentando vínculos entre las empresas del país y compradores a nivel internacional, consiste en seleccionar rubros específicos en los cuales el país tiene potencial exportador y, en conjunto con el sector privado, esforzarse por crear una oferta exportable, promoviendo contactos con firmas comercializadoras. La experiencia de regiones que han logrado desarrollar sus exportaciones demuestra el efecto positivo que tiene la vinculación de empresas locales con firmas comercializadoras, que obligan a las primeras a ir mejorando sistemáticamente sus productos.

Un programa particularmente interesante desde esta perspectiva es el de desarrollo de oferta exportable que lleva adelante el Banco Nacional de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT). En el marco de este programa, BANCOMEXT selecciona empresas con potencial exportador (aunque no hayan exportado anteriormente) y las pone en contacto con compradores de cadenas de tiendas por departamentos europeas y estadounidenses. De esta manera, las empresas proveedoras van adecuando paulatinamente sus procesos productivos a las demandas en los mercados mundiales y adquiriendo

conocimiento sobre cambios tecnológicos y organizativos. Este tipo de programa, que vincula a un conjunto de empresas nacionales medianas con compañías comercializadoras internacionales presenta oportunidades de aprendizaje muy valiosas. La institución también procura sentar las bases para crear alianzas estratégicas entre las empresas nacionales y extranjeras para que inviertan con el fin de producir para los mercados de exportación.

iv) Criterios de implementación

A continuación se presentan algunas consideraciones generales que deben tomarse en cuenta para la aplicación de medidas de política destinadas a promover las exportaciones no tradicionales de los países de la región.

La diversidad de los países de América Latina en cuanto a tamaño y otras características económicas, a la relativa solidez institucional de sus entidades públicas y privadas, y a las prioridades de sus gobiernos y del conjunto de la sociedad, dificultan la propuesta de mecanismos muy específicos y de alcance general para promover las exportaciones no tradicionales. En cada uno de los países, será necesario evaluar cuidadosamente los distintos aspectos mencionados anteriormente antes de decidir acerca de la forma concreta que adoptarán los mecanismos de fomento. Sin embargo, hay algunos criterios que deben ser considerados cualquiera sea la situación específica.

— Aunque la promoción de exportaciones en general debe sustentarse en un marco macroeconómico estable, un tipo de cambio alto y reglas de funcionamiento económico claras y permanentes, la promoción de exportaciones, para ser efectiva, debe tener cierto grado de selectividad. La falta de recursos hace inviable promover todo, de manera indiscriminada. En efecto, al fomentar todo no se promueve nada. De ahí la necesidad de seleccionar. La selectividad puede ser "activa" y más audaz (concentrándose en aquellos subsectores en que se cree que el país puede adquirir ventajas comparativas), o "pasiva" y más cauta, promoviendo sólo las exportaciones no tradicionales nuevas o las tradicionales destinadas a mercados nuevos. En ambos casos los mismos incentivos deben ser moderados, con límites temporales establecidos de antemano y deben incorporar modalidades de evaluación periódica con el fin de corregir rumbos y asegurar que las empresas tengan un acceso amplio a los incentivos.

— Es necesario propiciar una colaboración estrecha y sistemática entre los sectores público y privado para el desarrollo de actividades en materia de promoción de las exportaciones. De no ser así, se puede correr el riesgo de que los programas estén desvinculados de las principales preocupaciones del medio empresarial, que lleven a

desperdiciar recursos y que generen un clima de desconfianza entre el gobierno y el sector privado.

— Se deben desplegar esfuerzos para consolidar en una sola institución las entidades que apoyan la exportación, es decir, aquellas que tratan aspectos vinculados a la información, el financiamiento y los seguros de exportación, la participación en ferias internacionales, el desarrollo de la oferta exportable, entre otros. En varios países de la región, existe una gran dispersión de las entidades vinculadas a la promoción de las exportaciones no tradicionales, que suele obedecer a que las diversas entidades han surgido en épocas distintas, al amparo de variadas formas legales. La fragmentación de esas instituciones y la rivalidad que puede suscitarse entre ellas tienen consecuencias negativas para el desarrollo del sector exportador. Por el contrario, la concentración en una sola institución de las distintas áreas relevantes para la exportación permite reducir considerablemente el costo de exportar, como asimismo, responder mejor a las necesidades de las empresas exportadoras.

Una entidad de apoyo integral a las exportaciones no tradicionales debe tener un financiamiento que le permita desarrollar sus labores de manera adecuada. La autonomía financiera del BANCOMEXT de México le permite tener la estabilidad en el tiempo que requiere una entidad eficiente de apoyo al sector exportador y una planta de personal con buen nivel de preparación profesional y con formación específica necesaria para llevar a cabo sus actividades. En razón de estas características, es una entidad eficiente de promoción de las exportaciones no tradicionales y provee un apoyo sustancial a las empresas exportadoras mexicanas.

La consolidación de las diversas entidades en una sola institución de promoción de las exportaciones no tradicionales daría también a ese organismo mayor capacidad para incidir en la toma de decisiones acerca de las políticas que afectan la promoción de las exportaciones.

4. Políticas hacia las empresas transnacionales y los grupos económicos nacionales

Los incentivos mencionados anteriormente son particularmente importantes para las empresas nacionales no pertenecientes a grupos económicos. Aunque en algunos casos los mencionados incentivos pueden ser extendidos también a las empresas transnacionales, así como a los conglomerados nacionales —por tener estos agentes especificidades muy particulares— su análisis inevitablemente requiere ir más allá de las políticas "universales"; más bien se requieren políticas idóneas que estén en mayor consonancia con sus particularidades.

a) Las empresas transnacionales (ET) son fundamentales no tanto por las nuevas inversiones que traen, sino por la tecnología y métodos de producción moderna que dominan, y sobre todo, en la actualidad, por su acceso privilegiado a los mercados internacionales. En el caso de América Latina, habría que distinguir dos situaciones: i) cómo atraer el interés de las ET nuevas y más provechosas, y ii) cómo obtener mejor partido de las actuales ET.

La estrategia general de cualquier país interesado en atraer a las ET es demostrar la conveniencia para la estrategia general de globalización de que estas empresas se instalen en ese país. Ello implica mostrar su ventaja comparativa en el conjunto de factores que influyen decisivamente en las decisiones de las ET de producir en un país, como parte de su estrategia general de globalización, que se basa normalmente en cuatro conjuntos de factores: la solidez y estabilidad de las políticas nacionales de desarrollo; la transparencia, estabilidad y equidad de las reglas del juego concernientes al tratamiento de la inversión externa; la competitividad sistémica del país (mano de obra relativamente barata pero instruida y rápidamente capacitable, una infraestructura física y de telecomunicaciones moderna, etc.); la situación competitiva del mercado internacional de sus productos principales, y su estrategia institucional.

Lo anterior implica, en primer lugar, la revisión radical y eventual estandarización de los estatutos y códigos de inversión extranjera, diseñados en un contexto diferente —para "controlar" más que atraer la inversión extranjera directa. Aparte de lo anterior, será conveniente que los países adopten políticas más activas en lo que se refiere a la inversión extranjera, procurando atraer a las ET que estén más dispuestas a transferir tecnología más moderna a las empresas nacionales de manera continuada. Para ello, debe considerarse ampliar la gama de ET normalmente consideradas para tales fines; en América Latina por ejemplo, habría que desplazar el énfasis excesivo en las grandes ET norteamericanas, procurando activamente la transferencia tecnológica mediante empresas conjuntas o asociaciones cuasiaccionarias con ET de otros continentes (sobre todo de Asia), así como nuevas ET de tamaño mediano, no incluidas en la lista FORTUNE 500. Asimismo, debe hacerse un esfuerzo especial por atraer ET de punta hacia los sectores considerados más prioritarios en la región. Ello implica de nuevo la búsqueda de ET japonesas (o asiáticas en general) y no sólo norteamericanas, para introducir métodos de producción y trayectorias tecnológicas diferentes, y sobre todo, para ganar entrada a los mercados asiáticos, hasta ahora muy poco penetrados por las exportaciones de la región.

Finalmente, en lo que se refiere a las ET actualmente instaladas en la región, debe impulsarse su reestructuración desde el mercado interno hacia los mercados internacionales. Esto no será fácil, pues si bien éstas

tienen acceso privilegiado a los mercados internacionales, la exportación desde una filial puede no coincidir con la estrategia de globalización de la corporación. Asimismo, como sus plantas actuales fueron diseñadas con miras al mercado interno, padecen de los mismos problemas en cuanto a escalas subóptimas, poca competencia, etc. que afectan a las empresas nacionales. Estos problemas son, naturalmente, más serios en los países más pequeños. De ahí que, además de incentivar la inversión de nuevos participantes, la política industrial tiene que procurar incentivar o presionar a las empresas extranjeras existentes en la economía para invertir en modernización o dejarlas desaparecer como consecuencia de la apertura comercial. Una política que ha contribuido a producir buenos resultados en algunos países ha sido el uso de acuerdos específicos según los cuales se vincula el acceso a insumos importados a precios internacionales a cambio de un desempeño exportador preacordado. Básicamente, hay que promover la convergencia de las metas nacionales con la estrategia global de la casa matriz.

b) Los conglomerados o grupos económicos nacionales también ameritan un análisis específico; en efecto, su control de varias empresas en diversos sectores puede conducir a un comportamiento "rentista", que saca provecho de su situación oligopólica, aun en economías abiertas, cuando estos conglomerados controlan actividades claves no transables, como bancos y compañías de seguros, lo que les da acceso privilegiado a financiamiento y/o a servicios de utilidad pública, como electricidad, teléfonos, telecomunicaciones, ferrocarriles —en muchos casos adquiridos por los procesos de privatización— que les permitiría privilegiar sus empresas mediante precios más bajos o acceso más seguro. De ahí que es crucial evitar, en lo posible, la formación de ese tipo de nexos entre actividades transables y no transables claves o, en caso contrario, establecer organismos reguladores que fomenten la competencia o la simulen.

Por otra parte, esos conglomerados pueden ser de gran utilidad nacional en la medida en que su propia escala les facilite penetrar los mercados externos directamente, sin necesidad de intermediarios extranjeros, y les permita lograr una más rápida asimilación y adaptación y un eventual desarrollo tecnológico propio. Para potenciar el lado positivo de los conglomerados, habría que facilitar la internacionalización de las alianzas estratégicas, permitiendo el funcionamiento de empresas conjuntas en el exterior, su compra de empresas en el exterior, así como inversiones externas, sobre todo en los países desarrollados. Ello implica, entre otras cosas, la negociación de acuerdos que limiten la doble tributación y la colocación de bonos y acciones en las bolsas de otros países.

Notas

¹ En este texto se entiende por políticas macroeconómicas no sólo las que mantienen los equilibrios macroeconómicos básicos, sino también las que establecen los precios claves de la economía, y en especial, las que conducen hacia una inserción internacional. Las políticas microeconómicas son aquellas que afectan directamente la operación de la empresa, en particular, su uso de la mejor tecnología ("dura") y la mejor organización del trabajo y gestión (tecnología "blanda"). Por políticas mesoeconómicas se entiende las políticas que afectan el "hábitat" y entorno de la empresa, es decir, las políticas "horizontales" que influyen en la competitividad sistémica en que está inserta la empresa (infraestructura, articulación con el sistema científico y tecnológico, capacitación, financiamiento, promoción de exportaciones nuevas o a nuevos mercados, etc.).

² Obviamente, hay importantes diferencias en cuanto a productividad sectorial entre los diferentes países de la región. En el cuadro 1 sólo se pretende sintetizar la situación global de la región. Con todo, aun si se distinguieran los diversos sectores de cada país, las diferencias de productividad sectorial entre los distintos países de la región —aun los más avanzados— y los países desarrollados continúan siendo muy elevadas.

³ La productividad en este cuadro es valor agregado/trabajador, un concepto no idéntico a la productividad total de los factores, pero suficientemente parecido para los fines de esta comparación.

⁴ Al respecto, véase Nelson (1968). Un fenómeno similar se observa en otros países; para el caso de México, véase PREALC, 1979.

⁵ No obstante lo señalado, tampoco es la convergencia hacia la frontera de la "mejor práctica" una simple función del grado de atraso. Por el contrario, la evidencia sugiere que tales saltos no son generalizados; requieren condiciones adicionales: sólo una vez pasado cierto umbral —no de ingreso per cápita, pero sí de estabilidad, constitución de mercados, capacidad gerencial, conocimiento general, y un ethos desarrollista— se da ese tipo de despegue, y se pasa a un sendero de rápido crecimiento continuo, donde el ritmo de crecimiento es función directa del grado de atraso.

⁶ Por cierto, esto no niega la importancia de tener al menos una mínima infraestructura científica y tecnológica, pues sin ella las empresas no serán capaces de identificar las tecnologías más adecuadas, ni de adquirirlas, transferirlas o adaptarlas en forma rápida y conveniente. Lo que sí indica es que, en la etapa actual de desarrollo de los países de la región, lo fundamental es la identificación de las "mejores prácticas" internacionales que a su vez sean las más idóneas para las diversas economías nacionales, su adaptación a su realidad y su rápida difusión. La IyD propiamente tal será más relevante en etapas posteriores de desarrollo, cuando la imitación y difusión hayan avanzado y las empresas se acerquen a la frontera de las mejores prácticas mundiales.

⁷ Ello no significa que los esfuerzos de industrialización efectivamente hayan comenzado sólo tras la Gran Crisis. Obviamente la región registra experiencias más tempranas en el ámbito de las industrias de la alimentación, los textiles, etc., pero éstas ocurrieron en escenarios mucho más abiertos a la competencia externa, en el marco de economías que se regulaban de manera cuasiautomática por la vía del patrón oro. Desde esa perspectiva, no eran el fruto deliberado de una política sustitutiva, sino el resultado de señales más genuinas del mercado. Sólo a partir de la crisis de los años treinta, ante la escasez de productos manufacturados importados durante la Segunda Guerra Mundial, se inició la sustitución activa de importaciones industriales, y sólo al finalizar la guerra esta estrategia tomó real fuerza.

⁸ Que se haya optado por una estrategia de industrialización hacia adentro y no hacia afuera, más que obedecer a una postura teórica —como, por ejemplo, la de Prebisch (CEPAL, 1949), que se basaba en las supuestas asimetrías de los frutos de la difusión del progreso tecnológico y su incidencia sobre los términos del intercambio—, parece haber sido fruto de un accidente histórico: la fuerte caída de los términos del intercambio de la región durante los años treinta hizo naturalmente más atractiva la manufactura para el mercado interno, mientras que el aumento del proteccionismo en los países industriales hacía imposible considerar una industrialización hacia afuera; posteriormente, la escasez de productos manufacturados no bélicos y la dificultad de importarlos durante la Segunda Guerra Mundial también estimuló su producción interna; finalmente, la falta de libertad cambiaria y la alta protección que caracterizó todo el período de reconstrucción en Europa y Japón, hizo difícil que América Latina adoptara una estrategia de industrialización hacia afuera en los años cincuenta. Así, no es de extrañar que, cuando se adoptó la estrategia de industrialización, se hizo hacia adentro, sobre la base de la sustitución de importaciones. Esto se vio reforzado, por cierto, por el hecho de que parecía "natural" que primero se industrializara para el mercado interno y sólo después, con la experiencia adquirida, se exportara.

⁹ W. Fritsch y A. Franco (1989 y 1992) han presentado para el caso brasileño algunos modelos conceptuales semejantes al examinado en este trabajo.

¹⁰ Habría que tomar en cuenta que en la subcontratación de servicios no propiamente industriales —como los de aseo, cafetería, transporte, avisaje, ventas, etc.— se ha sobreestimado la caída o se ha subestimado la expansión de la producción, así como del empleo propiamente manufacturero.

¹¹ Cabe insistir en que no se puede evaluar el efecto de la apertura comercial sin tomar en cuenta el nivel y la evolución del tipo de cambio real. En efecto, una reducción arancelaria a mediados de los años ochenta cuando el tipo de cambio real era elevadísimo, a consecuencia de la crisis de la deuda, tendrá un efecto muy diferente (en general positivo y expansivo) al de una reducción efectuada con un tipo de cambio bajo y/o en un contexto de fuerte entrada de capitales y consiguiente tendencia hacia la apreciación del tipo de

cambio, como se registró en la región a fines de los años setenta y ha vuelto a ocurrir desde 1991 en adelante.

¹² Como un ajuste a un desequilibrio externo significa la necesidad de transferir recursos desde los sectores no transables hacia los transables, el proceso necesariamente debe ser gradual. En efecto, se puede resolver el desequilibrio externo reduciendo el gasto y las importaciones todo lo que sea necesario —"liberando" recursos, sin que por ello estos recursos liberados sean absorbidos por aumentos similares en la producción de transables, entre otras razones porque el crecimiento de las exportaciones requiere tiempo e inversiones, mientras que el recorte de las importaciones puede ser tan agudo como se estime conveniente. Desafortunadamente, ya que, como explicamos anteriormente, la región (con contadas excepciones, entre ellas Brasil y Colombia) desaprovechó las entradas de capital a que tuvo acceso entre 1979 y 1982 para impulsar un ajuste hacia la producción de transables y postergó todo ajuste. Al acabarse el financiamiento externo a partir de agosto de 1982, la región tuvo que ajustarse con un recorte draconiano de las importaciones, lo que necesariamente produjo una fuerte contracción económica.

¹³ Asimismo, llama la atención que entre los países de crecimiento industrial más importante en los años ochenta figura Chile (cerca de 30% en la década), país que había iniciado su apertura comercial ya en los años setenta. Si bien el desempeño industrial de Chile en esa década fue relativamente magro, buena parte de eso se debió a la costosa y muy recesiva política antiinflacionaria del período 1974-1975, así como al atraso cambiario producido entre 1979 y 1982, derivado de la fijación del tipo de cambio con fines antiinflacionarios. De todas maneras, cabe señalar que pese a la fuerte reducción arancelaria del período 1976-1978 en Chile, y no obstante el atraso cambiario chileno del período 1979-1982, el producto industrial de ese país creció entre 28% y 48% entre 1975 y 1981, según se utilicen las cifras revisadas de Meller o las cuentas nacionales oficiales (Meller, Livacich y Arrau, 1984).

¹⁴ Para apreciar la competitividad de la región, se ha preferido ubicarla dentro del contexto del mercado internacional, en cuanto a su participación relativa en un rubro determinado del comercio mundial, y a su ubicación en rubros más o menos dinámicos del comercio internacional. El programa computacional Análisis de la competitividad de los países (CAN), del inglés Competitive Analysis of Nations, permite vislumbrar estos aspectos, como se puede observar en los cuadros 4, 5 y 6. Este programa facilita el análisis de las bases de datos sobre el comercio internacional (UNIS-COMTRADE) por el lado de las importaciones al mercado de la OCDE. El mencionado programa fue desarrollado por O. Mandeng, ex experto de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

¹⁵ Todo esto, por cierto, obedece a una combinación de factores: el alto tipo de cambio que siguió a la crisis de la deuda externa y que alentó las exportaciones; la recesión interna, que impulsó a buscar otros mercados para la producción, y la reestructuración microeconómica a que dio lugar la crisis, la

reducción de los subsidios públicos, y por último, el mayor uso del mecanismo del mercado y la creciente tendencia hacia la apertura.

¹⁶ Incluye productos con una demanda dinámica en la OCDE, como, por ejemplo, en el caso de Argentina, cuero, pescado, aluminio, frutas en conserva y aceites; en el caso de Brasil, calzado, frutas en conserva, lingotes de hierro y acero, aluminio y motores de combustión interna, y en el caso de México, automóviles, material de distribución de electricidad, partes y piezas para vehículos, motores de combustión interna y equipos de telecomunicaciones.

¹⁷ Los procesos de privatización de empresas estatales llevado a cabo en algunos países de la región ha hecho aumentar apreciablemente la presencia de "grupos" privados nacionales en la producción y exportación de recursos naturales y de manufacturas basadas en recursos naturales. Así ha ocurrido con el petróleo en Argentina y la industria siderúrgica en Argentina, Brasil y México, por ejemplo. Las empresas transnacionales también han figurado en las privatizaciones de estos productos pero en menor grado.

¹⁸ Ropa exterior para hombres y niños, de tejidos que no sean de punto: 1.7% de participación en el mercado de la OCDE; ropa interior de punto y ganchillo: 1.6%; ropa interior de tejidos que no sean de punto: 0.9%; ropa exterior para mujeres, niños y bebés de tejidos que no sean de punto: 0.8%; prendas y accesorios de vestir: 0.5%; y ropa exterior y accesorios de vestir de punto y ganchillo: 0.4%.

¹⁹ Ropa interior de punto y ganchillo: 1.2% de participación en el mercado de la OCDE; ropa exterior para hombres y niños de tejidos, que no sean de punto: 0.8%; ropa interior de tejidos que no sean de punto: 0.6%; ropa exterior para mujeres, niñas y bebés de tejidos que no sean de punto: 0.3%; y ropa exterior y accesorios de vestir de punto y ganchillo: 0.2%.

²⁰ La exclusión de terceros en el uso de estos bienes no siempre es factible, aun cuando exista un adecuado marco institucional y regulatorio en materia de propiedad industrial. La exclusión es mucho más compleja si dicho marco institucional no existe o si su valor en los tribunales de justicia es sólo nominal. La estructura del mercado prevaleciente en cada rama industrial no es independiente del aprovechamiento o la exclusión de los beneficios del cambio técnico, de modo que esto plantea problemas que el modelo competitivo no está en condiciones de resolver. La regulación y la coordinación públicas pasan en este caso a un primer plano.

²¹ Para una propuesta innovadora para resolver este problema usando mayores cotizaciones de seguro social para repagar los préstamos y utilizando como garantía los derechos a recibir pensión del deudor, así como, en caso de ser necesario, de su aval, véase CEPAL (1992), capítulo VIII.

²² En relación con una serie de propuestas orientadas a crear mercados necesarios o a llenar importantes vacíos en los mercados de capital de la región, véase CEPAL (1992), capítulo VII. En el caso de la PYME, se incluyen propuestas concretas como el *leasing*, la factorización, los fondos de capital de

riesgo, los mercados bursátiles secundarios y las tarjetas de crédito para pequeños empresarios.

²³ En efecto, en la base de la creación de muchos gremios industriales está el intento legítimo del grupo de apropiarse de algunas de estas externalidades, y no sólo, como suele pensarse, de ejercer algún control monopólico en el mercado. Para un examen clásico sobre el tema, véase M. Olson (1965).

²⁴ Por eslabonamientos hacia los lados se entiende la progresión hacia: i) productos complementarios (por ejemplo, pasar de la confección al calzado por tener canales de distribución similares); ii) productos diferentes pero que utilizan una base tecnológica parecida (por ejemplo, pasar de producir insulina bovina a insulina porcina y luego a insulina humana, o bien pasar de producir maquinarias especializadas en la separación y selección de distintas calidades de grano de café a la selección electrónica de todo tipo de granos por su color, textura o tamaño), y iii) la producción de sustitutos cercanos (por ejemplo, de la producción de jugos de un sabor a jugos de varios sabores, o bien, de cerveza normal a cerveza *light*).

²⁵ La producción de insumos intermedios suele ser muy intensiva en capital y ocupa un proceso continuo que limita las posibilidades de escalas menores. Como el producto suele ser de calidad relativamente homogénea, es fácilmente exportable. Como es intensiva en capital, los costos variables son mucho menores que los costos medios. De ahí que aunque a corto plazo puedan competir —en el sentido de vender a un precio superior a sus costos variables—, no es claro que logren competir a largo plazo, cuando el precio deba cubrir no sólo los costos variables sino también los costos fijos.

²⁶ Algunos datos recientes tienden a apuntar a una creciente participación privada en los gastos de investigación y desarrollo; así, por ejemplo, en el caso de México, los datos de 1992 indican una participación de 22 %, la que, si bien aún dista mucho de los niveles deseables, significa un claro avance respecto a las cifras inferiores a 10 % registradas en los años ochenta.

²⁷ Aunque esta descripción podría caracterizar también a algunas empresas de países desarrollados, la situación es especialmente grave en un contexto como el de la región, de creciente competencia internacional y de cierta tendencia a la sobrevaluación de los tipos de cambio.

²⁸ Las empresas "pasivas" son aquellas con un amplio rezago tecnológico y que no desarrollan actividades tecnológicas internas o de vinculación externa que permitan superarlo; mientras que las "aisladas" son aquellas que, aunque realizan esfuerzos en tecnología, no los articulan con fuentes externas a la empresa que permitan potenciar sus esfuerzos. Estas últimas, que tienen un interesante acervo de aprendizaje tecnológico, aparecen como sobreadaptadas a un medio económico cada vez menos relevante para su quehacer, al tiempo que no han podido articularse con las fuentes de tecnología situadas en el exterior (como sí lo hacen las empresas "dependientes tecnológicamente del exterior") o transformarse en empresas "activas" (es decir, con fuerte adaptación al

contexto presente y con importante articulación con centros de investigación nacionales).

²⁹ Véase, por ejemplo, en el caso de la industria textil y de la confección en Brasil, Prochnik (1989), o en el de la industria de las confecciones en Chile, México y Venezuela, Guerguil, Macario y Peres (1993).

³⁰ Inversamente, la percepción por parte de las empresas de que enfrentan un contexto irreversible y cada vez más competitivo juega un papel importante en sus decisiones de modernización tecnológica. Así, por ejemplo, en el sector de la producción de prendas de vestir en Chile, México y Venezuela, se constata a principios de los años noventa una creciente preocupación empresarial por adquirir maquinaria y equipo modernos. Ello es el resultado de la combinación de varios factores: apertura comercial, tipos de cambio con tendencia a la revaluación, presión de las ventas de las empresas internacionales que enfrentan recesión o lento crecimiento en sus mercados principales, y el progresivo desarrollo de mecanismos comerciales que permiten aprovechar los precios internacionales. Todo ello lleva a una reducción del margen de comercialización de los proveedores habituales del mercado interno. La mayor presión competitiva se traduce en intentos por reducir costos; al principio, costos variables, sin mayor inversión, pero al final con inversiones en equipos y procesos modernos.

³¹ Esta experiencia, desarrollada por el Centro de gestión tecnológica e informática industrial (CEGESTI), ha sido llevada a cabo por equipos de expertos en tecnología y gestión que trabajan directamente con la gerencia superior de las empresas para mejorar su competitividad mediante aumentos de productividad, cambios organizacionales y gestión tecnológica en general.

³² Un caso destacable de empresas "demostrativas" es el de la Fundación Chile, cuya creación de empresas ha puesto de manifiesto el potencial de rentabilidad existente en actividades que el empresariado de ese país no percibía como rentables (Huss, 1991).

³³ Dos ejemplos de actividades de promoción de incubadoras son el Programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (PIEBT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México, y el Programa de Empresas Tecnológicas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) de Venezuela.

³⁴ Dos experiencias importantes en este campo son el Programa Bolívar para la integración tecnológica regional, innovación y competitividad industrial, y el Programa Iberoeka, que se lleva a cabo en el marco del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED-D, de la cooperación española.

³⁵ Esta idea está inspirada en una propuesta de Carl Dahlman del Banco Mundial para la reestructuración del sector productivo de la ex Unión Soviética y se basa en un informe preparado para el Banco (Silberman y Weiss, 1992).

³⁶ El cofinanciamiento podría implicar, por ejemplo, que las empresas mantuviesen los sueldos de sus trabajadores que participan en las visitas y preparan el informe correspondiente, y que el aporte gubernamental

permitiera financiar los pasajes, los viáticos y los costos de administración del programa.

³⁷ En el caso del Plan Marshall, cada miembro de la misión transfirió su experiencia a un promedio de entre cinco y diez fábricas en su país de origen.

³⁸ De hecho, así se hizo en Europa durante la reconstrucción, creándose comités nacionales de productividad, integrados por empresarios, sindicalistas, técnicos y funcionarios públicos.

³⁹ Un caso exitoso de este tipo de intercambios en la región lo constituye el esfuerzo de modernización llevado adelante por la Cámara de Industriales del Estado de Carabobo (CIEC) y la Asociación Venezolana de Industrias Plásticas (AVIPLA); para un análisis de esos esfuerzos, véase León (1993).

⁴⁰ Similares resultados se obtuvieron respecto de las inversiones en extensión agrícola. Respecto de esto último, cabe destacar que, incluso cuando los servicios de extensión son poco eficientes, las externalidades generadas son considerables y benefician directamente a la comunidad rural, en áreas como la educación y capacitación de adultos y el mejoramiento de las comunicaciones. Por último, los resultados obtenidos no presentaban diferencias significativas entre los países desarrollados y en desarrollo. Todos estos antecedentes ponen de manifiesto una vez más que existen poderosas razones que justifican la inversión en los sistemas nacionales de generación y difusión de las tecnologías agrícolas.

⁴¹ En parte, la razón de la poca capacitación otorgada al trabajador, aun cuando existen programas con financiamiento significativo, es que generalmente ésta se centra en muy pocos trabajadores y empresas, y muchos de los "trabajadores" que reciben la capacitación son en verdad personal de los mandos medios y gerenciales. En efecto, la capacitación externa (realizada fuera de la empresa) suele concentrarse en temas administrativos o gerenciales, y no en aspectos directamente vinculados con la producción. En Chile, por ejemplo, casi la mitad del personal capacitado en 1992 pertenecía a las categorías de gerentes y personal administrativo (SENCE, 1993). En cambio, el adiestramiento de personal productivo suele realizarse en la empresa y con instructores internos; estos cursos suelen tener un enfoque estrecho, abarcando solamente la capacitación inicial (para el puesto) y la relacionada con la introducción de nueva maquinaria; la primera suele estar a cargo de los supervisores y la segunda, de los proveedores.

⁴² Esa tecnología transfiere parte de las habilidades de los trabajadores para programar la producción a la memoria computarizada de la máquina, la que de esta manera puede operar rutinas muy complejas sin interrupción.

⁴³ En una encuesta realizada a las empresas del sector de la confección, se visualizó una clara relación inversa entre la duración de la capacitación inicial y la tasa de defectos finales (Guerguil, Macario y Peres, 1993).

⁴⁴ La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe han establecido un impuesto obligatorio para financiar instituciones públicas o semipúblicas de formación profesional, equivalente a 1 a 2% de la nómina de

las empresas. Algunos países (por ejemplo Brasil y Venezuela) autorizan a las empresas que realizan actividades de capacitación propia a deducir de este impuesto una parte o la totalidad de los gastos correspondientes. Por otra parte, algunos países (el caso más destacado en la región es Chile, aunque Argentina y Brasil tienen esquemas parecidos, pero de menor alcance) permiten que las empresas descuenten los gastos de capacitación de sus impuestos a las utilidades (Ducci, 1990).

⁴⁵ Por ejemplo, en Chile en 1992, sólo 6% de las empresas hicieron uso de la franquicia tributaria para fines de capacitación; si bien las empresas de más de 200 trabajadores representaban sólo 17% de esas firmas, éstas recibieron casi 80% del valor del subsidio otorgado (SENCE, 1993). Asimismo en Brasil, apenas 7% de las empresas optaron en 1987 por reducir su contribución obligatoria sobre la base de las actividades de capacitación directa realizadas (CEPAL/OREALC, 1992; Ducci 1990).

⁴⁶ En Chile por ejemplo, un número creciente de empresas se ha venido incorporando al sistema de la franquicia tributaria para fines de capacitación; particularmente importante es el aumento de la participación de las pequeñas empresas en ese total, que se incrementó de 24% en 1978 a 58% en 1992 (SENCE, 1993).

⁴⁷ Como se señala en la sección sobre políticas tecnológicas, entre los mecanismos que se han de considerar, se pueden contemplar visitas de plantas en el extranjero que utilizan la "mejor práctica" internacional.

⁴⁸ En Chile, país en que la oferta privada está relativamente más desarrollada por el impacto de los incentivos fiscales existentes, funcionan apenas 520 de estas instituciones, es decir, una por cada 900 empresas.

Bibliografía

- Bianchi, A., R. Devlin y J. Ramos (1987), "El proceso de ajuste en América Latina, 1981-1986", *El trimestre económico*, vol. 54, N° 216, octubre-diciembre.
- Buitelaar, R. y A. Hofman (1993), "Ecuador: extraordinary comparative advantage, economic policy and long-run growth", documento presentado al seminario CEPAL/CEDLA "Towards a New Insertion of Latin America in the World Economy", Amsterdam, 12 y 13 de julio, inédito.
- Calderón, A. (1993a), "Inversión extranjera directa e integración regional: la experiencia reciente de América Latina y el Caribe", serie Industrialización y desarrollo tecnológico, N° 14 (LC/G.1778), División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1993b), "Tendencias recientes de la inversión extranjera en América Latina y el Caribe: elementos de política y resultados", documento presentado al seminario "Foreign direct investment in the Third World", Segovia, España, 10 y 11 de junio.
- CEPAL (1993a), "La agricultura en el contexto del ajuste y la apertura", Santiago de Chile, CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, inédito.
- _____ (1993b), "Transformación productiva con equidad y políticas públicas: el papel de la inversión extranjera y las empresas transnacionales", Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD sobre Empresas Transnacionales, agosto, inédito.
- _____ (1993c), Perfil competitivo y laboral de los sectores textil y de la confección en Chile (LC/R.1295), Santiago de Chile, 26 de agosto.
- _____ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____ (1988), Los servicios al productor y la industria textil y del vestido en México: un informe preliminar (LC/R.695), Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/089), Nueva York, Naciones Unidas.
- CEPAL/OREALC (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago

de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.

- De María y Campos, M. (1992), "Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas", serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 83 (LC/G.1672-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.110.
- Dini, M. y W. Peres (1994), "Systems of innovation in Latin America: local experiences and institutional support", *Working Together for Growth: Integrating Systems of Innovation*, P. Bianchi y otros (comps.), Hingham, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers, Norwell, Ma., en prensa.
- Ducci, María Angélica (comp.) (1990), *La formación profesional en el umbral de los 90: un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional/Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT).
- Duhart, J. (1993), "El impacto tecnológico y productivo de la minería del cobre en la industria chilena, 1955-1988", *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 84 (LC/G.1674-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.4.
- Evenson, R. (1992), "Research and Extension in Agricultural Development", serie Occasional Paper, N° 25, San Francisco, California, International Center for Economic Growth (ICEG).
- Fritsch, W. y G.H. Franco (1989), "The quest for efficient industrialization in a technologically dependent economy: the current brazilian debate", documento presentado a la conferencia sobre "Competition and Economic Development", organizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), París, octubre, inédito.
- (1992), "Foreign direct investment and patterns of industrialization and trade in developing countries: the Brazilian experience", *Trade Policy, Industrialization and Development*, G. Helleiner (comp.), Oxford, Clarendon Press.
- González, N. y D. Pollock (1991), "Del heterodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943", *Desarrollo económico*, vol. 30, N° 120, enero-marzo.
- Guerguil, M., C. Macario y W. Peres (1993), "La competitividad empresarial en Chile, México y Venezuela", Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, inédito.
- Guerrieri, P. (1993), "International competitiveness, trade integration and technological interdependence in major Latin American countries", documento presentado a la Conferencia "Integrating Competitiveness, Sustainability and Social Development", París, 17 al 19 de junio, inédito.
- Helpman E. y P. Krugman (1985), *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

- Huss, T. (1991), "Transferencia de tecnología: El caso de la Fundación Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 43 (LC/G.1654-P), Santiago de Chile, abril.
- Jayawardena, L. (1993), "Comment" (comentario al trabajo de P. Krugman), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Katz, J. M. (1993), "Falla del mercado y política tecnológica", *Revista de la CEPAL*, N° 50 (LC/G.1767-P), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (comp.) (1986), *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria metalmecánica*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Krugman, P. (1993), "Toward a counter-counter revolution in development theory", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (comp.) (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- León, L.V. (1993), "Fortalecimiento de los gremios empresariales en Venezuela", Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, CEPAL, inédito.
- Lewis, W.A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester Review*, vol. 22, N° 2, Manchester School of Economics and Social Studies, mayo.
- Meller, P., E. Livacich y P. Arrau (1984), "Una revisión del milagro económico chileno (1976-1981)", Colección Estudios CIEPLAN, N° 15, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), diciembre.
- Macario, C. (1993), "Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones", Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la CEPAL, diciembre, inédito.
- Mortimore, M. (1992a), "El nuevo orden industrial internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1748-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1992b), "Transforming sitting ducks into flying geese: the example of the Mexican automobile industry", Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales de la CEPAL, inédito.
- _____ (1993), "Las transnacionales y la industria en los países en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Nelson, R. (1968), "A diffusion model of international productivity differences in manufacturing industry", *American Economic Review*, diciembre.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Peres, W. (1993), "¿Dónde estamos en política industrial?", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile.
- Pirela, A. (1993), "De la taxonomía empresarial a la política industrial: los efectos del ajuste estructural en la cultura tecnológica de las empresas", documento presentado al Seminario Internacional "Conducta empresarial y cultura tecnológica en América Latina: la industria química y

- petroquímica", Caracas, ASOQUIM/Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1979), "México: la pequeña industria en una estrategia de empleo productivo", serie Investigaciones sobre empleo, N° 17, Santiago de Chile.
- Prochnik, V. (1989), "Programas regionais para modernização e difusão de tecnologia em indústrias tradicionais", serie Texto para discussão, N° 199, Rio de Janeiro, Instituto de Economía Industrial, Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- Ramos, J. (1989), *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, J. y N. Eyzaguirre (1991), "Restauración y conservación de los equilibrios macroeconómicos básicos", *El trimestre económico*, vol. 58, N° 229, enero-marzo.
- Romer, P.M. (1990), "Are nonconvexities important for understanding growth?", *American Economic Review*, vol. 80, N° 2.
- (1993), "Strategies for economic development: using ideas and producing ideas", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943), "Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe", *Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Schydrowsky, D. (1989), "La eficiencia industrial en América Latina: mito y realidad", *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, julio-diciembre.
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) (1993), *Apartado estadístico*, Santiago de Chile, varios números.
- Silberman, J. y C. Weiss (1992), *Restructuring for Productivity. The Technical Assistance Program of the Marshall Plan as a Precedent for the Former Soviet Union*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stiglitz, J. (1987), "On the microeconomics of technical progress", *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, J. Katz, (comp.), Londres, Mac Millan Press.
- (1993), "Comment" (comentario al trabajo de P. Krugman), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Teitel, S. y F. Thoumi (1986), "From import substitution to exports: the manufacturing exports experience of Argentina and Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 34, N° 3, abril.
- Varela, E. (1992), "Análisis sobre el efecto de la apertura económica en la consolidación y expansión de la industria de bienes de capital en Chile durante la década del 80", Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, diciembre, inédito.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.

- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.

- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n ***Canada and the foreign firm***, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.

- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.

- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)

- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.

- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica", 1982, 154 pp.*
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia, 1982, 175 pp.*
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.*
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino, 1982, 320 pp.*
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.*
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.***
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina, 1982, 129 pp.*
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina, 1983, 212 pp.*
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.*
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas, 1983, 184 pp.***
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación, 1982, 68 pp.*
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.*
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980, 1983, 178 pp.*
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España, 1983, 195 pp.*
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe, 1983, 314 pp.*
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean, 1983, 236 pp.***
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990 (bilingüe), 1983, 140 pp.*
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia, 1983, 282 pp.*
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981, 1983, 157 pp.*
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio, 1983, 129 pp.*
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne, 1983, 93 pp.*
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980, 1983, 168 pp.*
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil, 1983, 141 pp.*
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina, 1983, 81 pp.*
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria, 1984, 120 pp.*
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos, 1983, 148 pp.*
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta, 1984, 201 pp.*
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana, 1984, 178 pp.*
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria, 1984, 96 pp.*
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur, 1984, 193 pp.*
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana, 1984, 255 pp.*
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial, 1984, 280 pp.*
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana, 1984, 77 pp.*
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo, 1984, 378 pp.*
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina, 1985, 348 pp.*
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports, 1985, 104 pp.***

- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.

- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: Resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile