

# POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL

América Latina y el Caribe  
en los años noventa

*por*

WILSON PERES \* REGIS BONELLI  
GUILLERMO LABARCA \* ASTRID MARTÍNEZ ORTIZ  
RUDOLF BUITELAAR \* JUAN ALBERTO FUENTES  
WESLEY VAN RIEL \* JORGE MÁTTAR \* MARISA BUCHELI  
CARLOS MENDIVE \* JOSEPH RAMOS

*coordinado por*

WILSON PERES





---

**siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.**

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310 MÉXICO, D.F.

---

**siglo veintiuno de españa editores, s.a.**

CALLE PLAZA 5, 28043 MADRID, ESPAÑA

---

este documento no ha sido sometido  
a revisión editorial por la cepal

los puntos de vista expresados en el presente trabajo  
pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente  
aquellos de las naciones unidas

portada de maría luisa martínez passarge

primera edición, 1997

©siglo xxi editores, s.a. de c.v.

isbn 968-23-2068-2

derechos reservados conforme a la ley

impreso y hecho en méxico / printed and made in mexico

# ÍNDICE

PRÓLOGO	9
1. EL RESURGIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL, <i>por</i> WILSON PERES	11 ✓
I. Introducción, 11; II. Las políticas recientes, 16; III. Visión analítica, 20; IV. Las fallas de implementación, 25; V. Avances, desafíos y oportunidades, 32; Bibliografía, 35	
2. POLÍTICA INDUSTRIAL EN BRASIL: INTENCIÓN Y RESULTADOS, <i>por</i> REGIS BONELLI	37 ✓
I. Antecedentes: ¿hay algo nuevo?, 37; II. La política explícita, pero no necesariamente consensual, 45; III. La política industrial y de comercio exterior en la realidad, 52; IV. El debate actual y las perspectivas de la política industrial, 69; Bibliografía, 76	
3. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN CHILE, <i>por</i> GUILLERMO LABARCA	78 ✓
I. Antecedentes, 78; II. Fomento a las exportaciones, 80; III. Innovación y difusión tecnológica, 90; IV. Desarrollo de los recursos humanos, 94; V. Apoyo a las pequeñas y medianas empresas, 99; VI. Defensa de la competencia, 104; VII. Protección al medio ambiente, 105; VIII. Conclusiones y temas de debate, 110; Bibliografía, 113	
4. COLOMBIA: UNA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD, <i>por</i> ASTRID MARTÍNEZ ORTIZ	115 ✓
I. Antecedentes, 115; II. Algo sobre el diagnóstico, 117; III. Algunos puntos de partida, 119; IV. Algunas acciones, 124; V. Comentarios finales, 137; Bibliografía, 139	
5. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN COSTA RICA, <i>por</i> GUILLERMO LABARCA y WILSON PERES	140 ✓
I. Antecedentes, 140; II. Las políticas en curso, 144; III. Temas en debate, 163; Bibliografía, 166	

6. GUATEMALA: POLÍTICAS CON IMPACTO SOBRE EL SECTOR INDUSTRIAL, *por* RUDOLF BUITELAAR y JUAN ALBERTO FUENTES 168 ✓
- i. Contexto macroeconómico y desempeño industrial, 168; ii. La política de comercio exterior, 173; iii. Desarrollo tecnológico, 176; iv. Capacitación de los recursos humanos, 179; v. Pequeñas y medianas empresas, 181; vi. Reflexiones finales, 185; Bibliografía, 186
7. POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL EN JAMAICA, *por* WESLEY VAN RIEL 188 ✓
- i. Antecedentes, 188; ii. Las políticas actuales, 190; iii. El debate sobre las políticas, 208; Bibliografía, 217
8. LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO, *por* JORGE MÁTTAR y WILSON PERES 219 ✓
- i. Introducción, 219; ii. La marcha hacia el mercado: las reformas económicas de 1985-1994, 220; iii. El sector manufacturero: cambio estructural y evolución reciente, 227; iv. La política industrial de la liberalización y sus antecedentes, 232; v. El programa de política industrial y comercio exterior de 1996, 243; vi. Conclusiones: una evaluación del programa, 253; Bibliografía, 259
9. LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN URUGUAY, *por* MARISA BUCHELI y CARLOS MENDIVE 262 ✓
- i. Introducción, 262; ii. Promoción de exportaciones, 264; iii. Difusión de tecnología, 271; iv. Calificación de los recursos humanos, 277; v. Pequeñas y medianas empresas, 280; vi. Protección al medio ambiente, 282; vii. El debate actual, 283; Bibliografía, 287
10. LA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN ECONOMÍAS ABIERTAS, *por* JOSEPH RAMOS 289 ✓
- i. Introducción, 289; ii. Contraste de los enfoques neoliberal y neoestructural, 295; iii. Interrogantes estratégicos, 305; Bibliografía, 306

## PRÓLOGO

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha habido un fuerte resurgimiento del interés en el desarrollo de políticas de competitividad industrial a partir de comienzos del decenio de los años noventa. Este interés ha sido el resultado tanto de las limitaciones que presenta el actual patrón de desarrollo económico y de industrialización como de una maduración de las perspectivas con las que los distintos países encaran las acciones promocionales en contextos de economías abiertas al mercado mundial, en las que aplicar políticas macroeconómicas responsables es considerado como inevitable y deseable.

Detrás de este interés generalizado existen realidades nacionales que determinan variaciones importantes en cómo los distintos países encaran el tema del aumento de la capacidad competitiva de sus sectores industriales en el mercado mundial. Mientras algunos han elaborado y puesto en marcha programas formales de política industrial, otros desarrollan estrategias más generales de competitividad o incrementan los recursos y delimitan la atención de sus políticas de competitividad de alcance horizontal. Relevar y analizar esas experiencias en ocho países de América Latina y el Caribe es el objetivo del presente libro. El alcance de este relevamiento es amplio y abarca desde las economías más grandes de la región (Brasil y México), hasta algunas de las más pequeñas (Costa Rica, Guatemala, Jamaica y Uruguay), incluyendo a dos de tamaño medio (Colombia y Chile). El conjunto de países que se estudian en este libro incluye casos nacionales de todas las subregiones de América Latina y el Caribe, y comprende países con niveles de desarrollo muy disímiles. Esta amplitud es posiblemente su ventaja comparativa.

El esfuerzo de presentación y análisis de la políticas de competitividad industrial vigentes en los ocho países a finales de 1996 se complementa con dos capítulos adicionales. El primero extrae las conclusiones que se pueden derivar de esos estudios nacionales y de otros casos que, por limitaciones de espacio, no se pudieron incluir, mientras que el último presenta y discute distintos enfo-

ques de política en el marco de la dicotomía entre las perspectivas neoliberal y neoestructural.

La publicación de este libro y la elaboración de siete de los estudios nacionales fueron financiadas por el Programa Regional CEPAL/PNUD, "Políticas para fortalecer la capacidad de innovación tecnológica y la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/939), el que, en diferentes momentos entre julio de 1990 y diciembre de 1996, se ha aplicado en nueve países de América Latina y el Caribe. El octavo estudio nacional, correspondiente a Guatemala, fue preparado por funcionarios de la Subsección Regional de la CEPAL en México.

Cinco personas merecen un especial reconocimiento, pues su apoyo fue crucial para la concepción y conclusión de este libro. Joseph Ramos, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, impulsó, y amigablemente presionó, para que el coordinador de esta publicación concretara en una obra de mayor alcance reflexiones que en otras condiciones se hubieran limitado a un artículo. Dorothea Werneck, Ministra de Industria, Comercio y Turismo de Brasil en el momento en que se elaboró la política industrial actualmente en vigencia, comentó y sugirió correcciones a casi todos los capítulos de la primera versión, en particular el que trata el caso de su país. Dietrich von Graevenitz y Sofia Astete (Jefe y funcionaria de la Unidad de Gestión de Proyectos de la CEPAL, respectivamente) siempre han apoyado con eficacia y flexibilidad las acciones del Proyecto Regional, sin su eficiencia todo hubiera sido mucho más difícil. Finalmente, María Helena Charalamby, secretaria en la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico, leyó con dedicación muchas veces cada capítulo y corrigió errores de redacción y estilo. A los cinco mi agradecimiento.

WILSON PERES

Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI  
de Desarrollo Industrial y Tecnológico.  
*Santiago de Chile, 5 de diciembre de 1996.*

# 1. EL RESURGIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL

WILSON PERES\*

## I. INTRODUCCIÓN

Luego de un período de casi desaparición del escenario de políticas en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe durante la segunda mitad del decenio de los años ochenta,<sup>1</sup> las políticas activas de competitividad industrial han resurgido con fuerza durante los años noventa.<sup>2</sup> Este fenómeno ha operado en países con grandes diferencias respecto del tamaño, estructuras económicas e incluso enfoques sobre el alcance que debe tener la intervención del Estado en la economía. En este sentido, destacan los programas explícitos de política industrial aprobados en Brasil, México y Jamaica en 1996, la continuidad de los esfuerzos iniciados dos años antes en Colombia, y el aumento del número e intensidad de las medidas adoptadas en esta área en Chile desde comienzos del decenio. Discusiones sobre el alcance que se debe dar a las políticas de competitividad industrial también tienen un lugar destacado en los

\* Jefe de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

<sup>1</sup> A nivel formal, la principal excepción fue Brasil, donde en 1988 se elaboró la denominada *Nueva Política Industrial*. Sin embargo, esa política fue mínimamente implementada; por lo tanto, la excepción no fue tal a nivel real. Para mayor detalle, véase el capítulo sobre Brasil.

<sup>2</sup> Si bien sería posible usar indistintamente las expresiones política industrial y política de competitividad, es mejor reservar la primera para hacer referencia a las políticas que efectivamente tratan de aumentar la densidad del tejido industrial mediante la creación de nuevos sectores o subsectores (fundamentalmente secundarios), y la segunda para indicar las centradas en lograr acercar los sectores existentes (sean secundarios, primarios o de servicios) a la frontera productiva internacional (Gassmann, 1994). Naturalmente, las políticas de competitividad industrial serían aquellas que se enfocan especialmente al sector secundario de la economía. Estas distinciones semánticas no son irrelevantes, y podrían ayudar a clarificar la discusión en casos en los que esos términos se usan indistintamente.

debates público y privado en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.<sup>3</sup> Muy pocos países de la región están fuera de la discusión sobre la necesidad y el alcance que deben tener las medidas de política orientadas a incidir sobre la estructura y dinámica del sector industrial.<sup>4</sup>

El ocaso de la política industrial tradicional a partir de comienzos de los años ochenta fue consecuencia de cambios ideológicos que tendieron a valorizar las acciones del sector privado como agente del desarrollo, desplazando el papel que tradicionalmente había cumplido el Estado en la región. Esto fue consecuencia no sólo de un cambio ideológico en la misma dirección, que se procesó en Estados Unidos y el Reino Unido desde finales de los años setenta, sino también de manera crucial de los fracasos de las políticas industriales en adaptarse al nuevo contexto determinado por la revolución tecnológica en curso y la apertura comercial.

Sin embargo, el resurgimiento de las políticas de competitividad industrial no ha significado, prácticamente en ningún caso, un retorno al pasado. Este renovado interés opera en un contexto económico, institucional y de políticas radicalmente diferente del que predominaba hace menos de un decenio. El propio contenido de la política ha cambiado, así como su forma de vincularse con los agentes productivos. El objetivo del presente capítulo es precisamente analizar las causas de este nuevo interés, los cambios con respecto a los enfoques más tradicionales de política industrial en la región y las oportunidades abiertas por ese resurgimiento. Para ello tendrá especialmente en cuenta los estudios que se incluyen en los restantes capítulos de este libro, que reflejan los principa-

<sup>3</sup> En este debate, las cámaras de industriales tienden crecientemente a tener un papel protagónico, presentando propuestas de política bien elaboradas, como ha sido el caso, por ejemplo, en Costa Rica, Ecuador y Perú.

<sup>4</sup> El debate está vigente incluso en la Argentina, donde la crisis fiscal de 1995-1996 llevó a la eliminación o reducción significativa de instrumentos de apoyo a la industria, tales como las reducciones arancelarias previstas en el Régimen de Especialización Industrial y los reintegros de impuestos equivalentes a 15% del valor de las ventas de bienes de capital para la modernización industrial. A partir de 1994 se avanza en la aplicación de nuevos instrumentos para fortalecer a la competitividad empresarial en los sectores productores de bienes transables a partir de políticas de alcance horizontal, en un contexto en el que los temas vinculados al mercado de trabajo ocupan un lugar central. Por su parte, se espera que el régimen de protección comercial parcial a la industria automotriz se mantendrá hasta 1999 (Campos, 1996).

les contenidos de las políticas en curso en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, México y Uruguay en la segunda mitad de 1996. Asimismo, se incorporarán experiencias de otros países de la región en la medida en que enriquezcan el análisis.<sup>5</sup>

El nuevo énfasis en las políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe opera en un marco que se puede caracterizar por un conjunto relativamente reducido de hechos estilizados.

i] En el nivel internacional tiende a haber un progresivo consenso, al menos en el discurso, de que las políticas industriales, en los casos en que se decida llevarlas adelante pese a las recomendaciones de la teoría dominante, deben ser fundamentalmente de tipo horizontal y estar orientadas a “nivelar el campo de juego” mediante la corrección de fallas de mercado *claramente identificadas* y el apoyo a la industria *en general* a través de la mejora de la operación de los mercados para sus factores productivos. Tales políticas incluyen en particular la prevención de monopolios, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, mejoras en el acceso a información y capacitación, y la provisión de infraestructura física y, en algunos casos, tecnológica (OCDE, 1992).

ii] El consenso anterior es mucho menos fuerte en la práctica que en el discurso debido a dos tipos de razones. Por un lado, para muchos gobiernos, incluso de países desarrollados, es políticamente inaceptable no estar visiblemente involucrados en temas industriales que afectan negativamente el nivel de empleo, generalmente en regiones específicas, y en algunos sectores que afectan la percepción popular sobre la competitividad y el dinamismo tecnológico nacional.<sup>6</sup> Por otro, las lecciones de las economías exitosas del este

<sup>5</sup> Luego de terminado el manuscrito del presente libro, durante el primer semestre de 1997 continuaron produciéndose acontecimientos que muestran la fuerza de la tendencia hacia el diseño y desarrollo de nuevos esquemas de políticas de competitividad industrial en la región. Muestra de ello son tanto la buena recepción que tuvo, por parte del gobierno, el documento “Manufactura 2005: Plan Estratégico de Acción” que contiene las propuestas de política que impulsa la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), como el “Plan Nacional de Competitividad y Desarrollo Industrial”, aprobado por la Secretaría Nacional de Industria y Comercio de Bolivia en el mes de marzo. El contenido de ambos documentos está en consonancia con las conclusiones generales de este capítulo.

<sup>6</sup> Esto es extremadamente claro en la defensa que realizan, tanto Estados Unidos como los países de la Unión Europea, de sus sectores de calzados, textiles, acero, automóviles e industria aeroespacial, entre otros (Ferguson y Ferguson, 1994).

de Asia perviven, al menos para las posiciones que consideran que ese éxito estuvo fuertemente basado en políticas industriales altamente intervencionistas. Esas lecciones no han podido ser borradas, pese a cambios importantes en las políticas de los países en cuestión en el último decenio y al hecho de que las mismas se aplicaron en un contexto internacional que hoy ya no existe.

*iii]* En la región latinoamericana, por su parte, existe un claro predominio analítico y práctico de las políticas de alcance macroeconómico orientadas a alcanzar o mantener la estabilidad. Las nuevas políticas de competitividad industrial no se han definido como una alternativa al enfoque dominante de política macroeconómica, lo que, por otro lado, no podrían ser, sino como un complemento para lograr competitividad y crecimiento a un ritmo que las acciones macroeconómicas no han logrado. Por otra parte, al menos en el discurso, las políticas de competitividad industrial parten de la irreversibilidad de los cambios estructurales que han acompañado a la estabilización: apertura comercial, desincorporación de gran parte de las empresas manufactureras de propiedad estatal, liderazgo económico del sector privado y creciente integración subregional. En este sentido, las políticas de competitividad industrial han debido adaptarse a un marco general que tiende a considerarlas, en el mejor de los casos, un mal necesario (De Band, 1994).

*iv]* La dinámica de crecimiento económico de la región en los años noventa ha sido mediocre,<sup>7</sup> pese a las esperanzas que despertaron los avances en la solución del problema de la deuda externa a finales de los años ochenta. En este contexto, el desempeño del sector industrial ha sido inferior al del PIB total (2.2 y 2.9% anual respectivamente en 1990-1994, es decir antes de la segunda crisis mexicana, según CEPAL, 1996), lo que ha permitido afirmar que la industria ha perdido el carácter de motor del crecimiento que tuvo en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (Katz y otros, 1996). El sector industrial también ha perdido peso como generador de empleos y todo indica que en el futuro mediano, a medida que se profundice la revolución tecnológica en curso, esa generación seguramente será muy reducida o incluso negativa, como en los años recientes.

<sup>7</sup> El buen desempeño de países como Chile y Colombia, si bien es importante en materia de lecciones de política, no tiene peso para incidir sobre las cifras de la región en su conjunto.

v] La estructura productiva de la industria ha experimentado cambios importantes en cinco direcciones: *a*] fuerte crecimiento de la producción y las exportaciones de grandes industrias procesadoras de materias primas e intensivas en capital, tales como petroquímica en México y Venezuela, siderúrgica básica en Brasil, aceites vegetales en Argentina o celulosa en Chile (Katz y otros, 1996); *b*] auge de las actividades de ensamblaje en zonas francas para la exportación (maquiladoras) en el norte de México, Centroamérica y el Caribe; *c*] renovado liderazgo de la industria automotriz dentro de retrocesos bastante generalizados del resto del complejo metalmeccánico; *d*] poco desarrollo de las industrias más modernas, por ejemplo las electroelectrónicas, que continúan, en la gran mayoría de los países, teniendo presencia sólo en el nivel de ensamblaje con bajo contenido nacional de componentes clave, y *e*] caída del peso relativo de industrias tradicionales intensivas en mano de obra, tales como textiles, vestimenta y calzado. Estos cambios han llevado a que las políticas de competitividad industrial consideren *de facto* a: *a* y *b*, como áreas con ventajas competitivas manifiestas; *c*, como un sector merecedor de un tratamiento de política especial; *d*, como sectores a ser apoyados, al menos en el nivel del discurso, y *e*, como actividades que deben ser rescatadas debido al impacto social que tendría su caída.

vi] La industria de la región ha aumentado su competitividad internacional en términos de exportaciones y está aprendiendo a operar en un mercado abierto y extremadamente dinámico. Sin embargo, esta mejoría se concentra en un conjunto relativamente reducido de empresas, generalmente grandes, que han adaptado eficientemente sus estrategias a la nueva realidad. Los niveles de productividad de la región siguen estando muy por debajo de la frontera internacional y su dinámica no permite suponer que esta brecha se esté cerrando (Ramos, 1996). Esta concentración del progreso técnico y sus frutos ha aumentado el dualismo de la estructura productiva, así como la demanda por políticas que encaren la manera de integrar a las pequeñas empresas a la dinámica del sector moderno.

vii] Si bien existen pocos estudios sobre los cambios en la estructura de agentes industriales, todo indica que se ha reforzado el liderazgo de las filiales de empresas transnacionales en los sectores productores de bienes de consumo duradero y no duradero moderno, y de grandes grupos de capital privado nacional en los

sectores productores de insumos de uso generalizado y bienes de consumo tradicional intensivos en capital. La privatización de empresas del Estado alteró sólo marginalmente esta estructura debido al poco peso relativo de las mismas y a que sus compradores fueron tanto empresas nacionales como extranjeras aunque con diferente intensidad según los países. El fortalecimiento de los grupos de capital nacional es manifiesto en el dinamismo con el que han encarado alianzas o *joint-ventures* con empresas extranjeras y su incipiente internacionalización mediante inversiones directas en el exterior, primero en América Latina y luego en Estados Unidos y Europa occidental. Las empresas pequeñas y medianas continúan en sus áreas tradicionales (bienes de consumo masivo de baja intensidad de capital), aunque sufriendo el creciente empuje de la competencia externa.

viii] El Estado ha desincorporado gran parte de sus actividades manufactureras, pero continúa siendo, pese a la reducción de su tamaño, el principal agente económico en la región. La debilidad que se le suele atribuir es fruto más de la derrota ideológica de las posiciones estatistas y de la pérdida de personal calificado debido a su política salarial, que de una significativa reducción de su capacidad para captar ingresos por vía de impuestos y tarifas, utilizar su poder de compra en los niveles nacional y local, y manejar las mayores empresas de la región (Petrobras en Brasil, Pemex en México, PDVSA en Venezuela, Ecopetrol en Colombia y Codelco en Chile, por ejemplo).

El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial se ha dado en este cuadro y ha respondido en buena parte al mismo. Pero, más allá de esos determinantes generales, esta política ha respondido fundamentalmente a demandas de dimensión nacional, para cuya comprensión es imprescindible analizar las dinámicas por país en un conjunto amplio de los mismos, capaz de recoger, dentro de lo posible, la diversidad de la región.

## II. LAS POLÍTICAS RECIENTES

Haciendo abstracción de muchas características particulares, las iniciativas de políticas de competitividad industrial en los siete

países de América Latina y el Caribe que se incluyen en el presente análisis se pueden agrupar en tres grandes conjuntos. En cada uno de esos grupos hay características y formas de encarar el diseño de las políticas bastante similares, pese a las grandes diferencias entre los países involucrados.

Un primer grupo está constituido por países en los que se ha aprobado un diseño de política formal, que se integra en una estrategia de industrialización explícita y es parte de una estrategia general de desarrollo económico. Este grupo, formado por Brasil, México y Jamaica, es el que recupera más cabalmente el contenido tradicional de la política industrial en la región, pese a las grandes diferencias sustantivas con los planteamientos del pasado, lo que no es de extrañar teniendo en cuenta que en los tres países hay una larga tradición de diseño de tales políticas.

Los contenidos de los documentos globales de política dados a conocer en 1996 son reveladores del alcance del enfoque que comparten los países de este grupo: "Política industrial, tecnológica y de comercio exterior", en Brasil; "Programa de política industrial y comercio exterior", en México, y "National industrial policy" en Jamaica. En este grupo, las políticas dominantes son de alcance horizontal, es decir que no discriminan entre sectores, aunque en todos los casos se incluyen consideraciones, no siempre precisas, sobre políticas de dimensión vertical, es decir sectorial, como es el caso del apoyo a los conglomerados industriales en México o las actividades estratégicas con ventajas competitivas reveladas en Jamaica. Dentro de este conjunto el elemento más novedoso ha sido el reconocimiento, por la política mexicana, de la importancia de articular cadenas productivas que habían sido negativamente afectadas por la apertura comercial, pese a los beneficios que ésta trajo en materia de productividad y calidad de la industria en su conjunto.

El segundo grupo está conformado básicamente por los países del Grupo Andino y de América Central, donde progresivamente tienden a consolidarse enfoques de política de *competitividad* industrial (o más bien de competitividad en general) basados directa o indirectamente en la metodología de *La ventaja competitiva de las naciones* (Porter, 1990).

Un ejemplo destacado de políticas derivadas de ese enfoque en el área andina es el que se desarrolla en Colombia desde mediados de 1994. En este enfoque, el centro de la estrategia no es tanto una visión del desarrollo industrial, como la búsqueda del aumento

de la competitividad de sectores productivos industriales, primarios y de servicios a partir de la creación de ventajas competitivas a nivel de grupos de actividades (*clusters*), con concreción a nivel regional o local. En este sentido, destacan las propuestas para el aumento de la competitividad de actividades centradas en cinco ciudades colombianas (Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín), en Arequipa (Perú) o en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), así como propuestas sectoriales más tradicionales orientadas a actividades tales como textil y vestimenta, imprenta y editorial, química y petroquímica, turismo y agroindustrias.

Parte importante de los enfoques recientes de política en los países andinos está basada, aunque sea por oposición, en los planteamientos de una empresa consultora vinculada a Michael Porter, Monitor Company, que ha desarrollado, desde 1992, propuestas para aumentar la competitividad empresarial en Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela. El centro de esas propuestas radica en sensibilizar a los agentes económicos y políticos sobre la necesidad de desarrollar ventajas competitivas a partir de acciones que resulten de una visión de la competitividad que sea compartida por los sectores público y privado. A partir de esto, se plantean acciones, muchas veces muy precisas, a nivel del desarrollo de factores productivos, aumento de la articulación en el interior de los *clusters* sectoriales, mejora de las condiciones de la demanda interna y fortalecimiento de la estrategia y rivalidad entre competidores.

Aunque no siempre aceptadas y pocas veces establecidas, las propuestas de Monitor desempeñaron un papel importante en la sensibilización de amplios sectores empresariales en los países mencionados y han abierto un espacio para las políticas de competitividad en gobiernos tan disímiles respecto a sus aproximaciones a la intervención estatal como los de los presidentes Samper en Colombia y Fujimori en el Perú. Por otra parte, su principal carencia ha sido una sobreestimación de la capacidad de implementación de los gobiernos, incluso de políticas y acciones relativamente sencillas y de bajo costo.

En el istmo centroamericano, enfoques similares han tenido importante presencia a partir de los resultados del proyecto desarrollado por la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (Fedepriac) con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la competitividad de cadenas productivas en esa región (Fedepriac, 1994). Teniendo en cuenta

esos resultados, a partir del impulso de las cámaras industriales se elaboró una *Agenda para la Modernización Industrial en Centroamérica*,<sup>8</sup> que se articula a partir de instrumentos que buscan aumentar la acumulación, la eficiencia en la asignación de los recursos, la productividad y la complementación entre empresas (CEPAL y ONUDI, 1996). Más allá del nivel de propuestas, la "Estrategia para la Modernización Industrial en Costa Rica", de septiembre de 1994, instrumenta compromisos de acción para aumentar la competitividad empresarial, los que tienen un alcance tanto horizontal como sectorial. En esta estrategia es manifiesta la intención de combinar una perspectiva global que permita alcanzar "ventajas competitivas dinámicas" con acciones concretas con impacto en el "diamante competitivo" de cadenas industriales específicas (MEIC-Micit, 1996).

Finalmente, un tercer grupo de países (Chile, Argentina y Uruguay, por ejemplo) está analizando e implementando medidas para aumentar la competitividad empresarial sin partir de una visión global de política industrial o de análisis competitivo, prestando especial atención al diseño de instrumentos con impacto casi estrictamente horizontal. Este tipo de acciones progresivamente tienden a centrarse en el apoyo a la demanda empresarial, en materia tecnológica y de capacitación, mediante el accionar de instituciones intermedias de la sociedad civil. En una etapa más avanzada, como es el caso de Chile, las políticas buscan crecientemente, por lo menos en el discurso, la generación de un ambiente o "atmósfera" industrial conducente al desarrollo de la asociatividad mediante la creación de "redes locales de innovadores" (Bianchi y Bellini, 1991; Dini, 1995).

En estos países, las acciones de tipo sectoriales tienden a dejarse de lado, excepto en casos especiales de actividades con serios problemas para llevar adelante sus procesos de reestructuración en el contexto más abierto generado por los procesos de integración subregional. En estos casos, la política "sectorial" es en realidad el resultado de concentrar los instrumentos ya existentes en áreas geográficas especialmente afectadas por la dinámica sectorial en cuestión.

<sup>8</sup> La fuerza motriz fue la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (Fecaica). La *Agenda* ha obtenido el apoyo de los encargados de la política industrial en los países de la región y de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Sieca).

## III. VISIÓN ANALÍTICA

Una primera visión de conjunto de las políticas que se analizan en este libro muestra un claro predominio de las que buscan acelerar el funcionamiento de los mercados (*accelerative industry policies*, Ferguson y Ferguson, 1994) sobre aquellas que tratan de retardarlo. Es decir, que las políticas en curso son progresivas, en tanto su objetivo no es evitar el cambio estructural y tecnológico sino encontrar mecanismos para que el mismo opere de la manera más rápida y eficiente posible. Esto es importante pues el resurgimiento de las políticas de competitividad industrial podría haber ido acompañado de un intento de frenar el cambio o al menos hacerlo más lento, lo que no parece ser lo predominante ni siquiera en países como Colombia y México donde las políticas de competitividad industrial en curso difieren marcadamente de las de los gobiernos previos de comienzos de los años noventa.

Esta supervivencia de la percepción que el Estado puede, a través de sus políticas, acelerar y reducir los costos del proceso de cambio —al hacerlo más eficiente— no era obvia hace un quinquenio, cuando todo indicaba que políticas neutras, es decir que sólo buscaran mejorar el funcionamiento de los mercados, serían las dominantes.

Las políticas más típicas de un enfoque tipo *laissez-faire* (defensa de la competencia, asignación clara de derechos de propiedad intangible, reducción de costos de transacción) han tenido menor importancia frente a las políticas orientadas a sustituir o corregir mecanismos de mercado para acelerar el cambio (fomento a las exportaciones, difusión de tecnología, desarrollo de recursos humanos, modernización de las pequeñas empresas). Pero, el rechazo a un real *laissez-faire* no ha implicado volver a aceptar un intervencionismo con planificación industrial como el que prevaleció en la región hasta finales de los años setenta.

En una perspectiva más general, se pueden identificar diversas tendencias subyacentes en las políticas de los tres grupos de enfoques analizados anteriormente.

i] El énfasis de las políticas ha pasado de buscar la creación de nuevos sectores productivos a lograr mayor eficiencia en los sectores ya existentes en cada país, es decir que han sido mucho más

políticas de competitividad industrial que industriales en el sentido tradicional del término.<sup>9</sup>

ii] Estrechamente vinculado al punto anterior y al creciente peso de las industrias procesadoras de materias primas, ya mencionado, las políticas han tendido a privilegiar la consolidación del patrón de ventajas comparativas existentes, más que la creación de nuevas ventajas competitivas. Si bien en muchos países la frase “transformar las ventajas comparativas en ventajas competitivas” ha permeado el discurso empresarial y el político, en los hechos la concentración de la atención en el aumento de la eficiencia de lo existente (o sobreviviente al ajuste) la ha relegado a un segundo plano.<sup>10</sup>

iii] Pese a la importancia de las definiciones explícitas de política que han enunciado los países de la región, el contenido, la forma y la dimensión temporal (*timing*) de las grandes políticas del decenio (estabilización, apertura comercial, privatización y negociación de acuerdos comerciales, incluyendo los de la Organización Mundial del Comercio) han determinado el alcance de las políticas de competitividad industrial y, más importante aún, la propia estructura y dinámica industrial. Estas políticas de cambio estructural han sido de hecho de competitividad industrial *implícitas*, la mayor parte de las veces con claro alcance sectorial. En este sentido, en algunos países lo que se ha denominado anteriormente resurgimiento de las políticas de competitividad industrial ha sido en parte importante el resurgimiento de las políticas *explícitas* una vez aceptado el marco establecido por las políticas *implícitas* anteriores.

iv] Los procesos de integración regional han tenido un papel paradójico en las definiciones de política. Si bien la apertura a mercados mayores ha aumentado las presiones competitivas y, por lo tanto, mejorado la eficiencia de los mecanismos de mercado, tam-

<sup>9</sup> Las definiciones de política industrial son innumerables pero, al final, todas se reducen a acciones de política que buscan cambiar la estructura del vector de producción industrial. Una revisión actualizada de los diferentes alcances de esta política puede verse en Ferguson y Ferguson (1994, cap. 7) o en Bianchi y otros (1994).

<sup>10</sup> Ello es especialmente visible en el poco peso que actualmente tienen objetivos tales como “ingresar en una segunda fase exportadora” (se sobrentiende más intensiva en manufacturas de alto valor agregado), que era ampliamente aceptado en Chile a comienzos de los años noventa.

bién ha dado nueva fuerza a los planteamientos sectoriales al menos en dos ámbitos. Por un lado, forzando a gobiernos con poca vocación intervencionista, como por ejemplo el de Chile, a enfrentar la dimensión sectorial debido a la heterogeneidad de los impactos de la integración sobre las distintas regiones del país. Por otro, como ya se comenzó a percibir al negociarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ese tipo de negociaciones internacionales se concreta por sectores y por producto, lo que obliga a reintroducir la dimensión sectorial aun por gobiernos que no quisieran que sus políticas discriminaran entre industrias.<sup>11</sup> Incluso una tendencia como la que llevaba hacia aranceles uniformes en algunos países de la región, se ha visto revertida, al menos en el mediano plazo, debido a concesiones recíprocas o unilaterales entre países que negocian acuerdos comerciales.

v] En materia de instrumentos de política existe una fuerte concentración en la región en cuatro tipos: fomento a las exportaciones (claramente, los más importantes), apoyo a la innovación y difusión de tecnología, desarrollo de los recursos humanos y fomento a pequeñas y medianas empresas. En forma más incipiente, tienden a generalizarse planteamientos sobre políticas de desregulación o de simplificación de trámites, que buscan disminuir costos de la administración pública que inciden negativamente en la competitividad de las empresas, siendo así un componente significativo de lo que se ha denominado "costo país".

La uniformidad de perspectivas e instrumentos, aun en países tan disímiles como Brasil y Costa Rica, o México y Jamaica, abre dos interrogantes. La primera, respecto hasta qué punto esa uniformidad es fruto de una exitosa transferencia internacional de experiencias de política o de la copia, a partir de lecturas rápidas, de un conjunto de instrumentos generalmente aceptados en la literatura especializada. La segunda, relativa a en qué medida la apertura de las economías y la globalización de algunos mercados clave han reducido la importancia de diferencias estructurales, tales como el tamaño del mercado interno. Posiblemente, la respuesta adecuada (aunque optimista) sea que los cambios estructurales

<sup>11</sup> Esto es particularmente notable en el caso de la industria automotriz que siempre termina recibiendo tratamientos preferentes que implican que la aplicación de reglas de libre comercio se difiera por un lapso significativo. Esto es cierto desde el TLCAN al Mercosur, incluyendo las negociaciones de Chile con este último grupo y con México.

efectivamente han puesto en competencia en el mercado mundial a unidades económicas y regiones antes separadas por fronteras que les daba acceso privilegiado a sus mercados nacionales y que eso ha permitido que las experiencias de políticas transmitidas por organismos y empresas de consultoría internacionales puedan ser razonablemente imitadas.

Lo anterior explica, en buena parte, por qué, en el diseño de las políticas en vigor, se encuentran pocos instrumentos que se pueden calificar como nuevos. La transferencia de experiencias hace que rápidamente se conozcan las innovaciones sobre este particular y que tienda a generarse un sentido común de lo que es un paquete de instrumentos modernos y viables. Entre las pocas excepciones a este cuadro, se pueden mencionar los nuevos proyectos de fomento a la asociatividad de pequeñas empresas (Profos) que se han instrumentado en Chile partir de 1991.

*vi]* La descentralización de las políticas industriales avanza, en particular en los países más grandes. Ello se manifiesta tanto en la competencia por atraer inversiones entre los principales estados en Brasil, como en los esfuerzos de diseño de programas de desarrollo estatales o regionales en México y Colombia. Incluso en países más pequeños, la dimensión regional de las políticas tiene cada vez mayor peso.<sup>12</sup> La competencia por inversiones se ha dado principalmente mediante tres mecanismos: la concesión de incentivos fiscales, el establecimiento de marcos normativos que generen ambientes económicos e institucionales competitivos o el desarrollo de factores productivos que apoyen la competitividad empresarial. Los efectos de esas políticas locales aún no han sido evaluados, pero es claro que existe la posibilidad de que las mismas deriven en juegos de suma negativa o positiva. Es de esperar que la competencia vía incentivos (“guerra fiscal”) implique juegos del primer tipo y la competencia con base en normas o en la creación de factores productivos dé lugar a juegos del segundo tipo (Oman, 1996).

*vii]* En contrapartida al énfasis en algunos grupos de instrumentos, otros han perdido presencia y, sobre todo, aceptación. Tal es el caso de los créditos subsidiados, los estímulos fiscales directos (aunque aún se utilizan, por ejemplo, para apoyar la investigación tec-

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, la Región de la Araucanía del sur de Chile elaboró en 1996 una propuesta para su desarrollo económico en el marco de la integración en el Mercosur.

nológica en Brasil, y la capacitación de mano de obra y la apertura de nuevos mercados o nuevas exportaciones en Chile), el manejo altamente discrecional de mecanismos arancelarios y paraarancelarios (pese a las experiencias argentina y brasileña de permanente readecuación de los mismos en el proceso de implementación del Mercado Común del Sur, Mercosur) y compras del sector público (pese a su retorno explícito en la política aprobada por México en 1996).

viii] Por otra parte, se constata un incipiente desarrollo de las políticas de fortalecimiento de la competencia en el mercado interno —las que, con pocas excepciones, aún son más una realidad en el nivel legal que de implementación— y protección del medio ambiente —que continúan siendo más objeto de discurso que de acción. La eliminación de la discriminación por género en materia de oportunidades en la industria pocas veces alcanza incluso ese nivel del discurso.

ix] Las políticas de alcance sectorial continúan en una posición ambigua, pues los países aún dudan cómo encararlas, pese a su creciente aceptación en el discurso (conglomerados industriales en México, grupos líderes de actividad en Venezuela, acuerdos sectoriales en Colombia). Éste ha sido el grupo de políticas más duramente golpeado al eliminarse la protección comercial y los estímulos fiscales directos. Estas políticas tienden a manifestarse de dos maneras: el sector como foco de atracción de instrumentos horizontales preexistentes, como en el caso de la reestructuración de la minería del carbón en Chile, u objeto de políticas *ad hoc* definidas como excepción a la regla general debido a su importancia económica o política, como es el caso de la industria automotriz en la mayoría de los países productores de la región. En resumen, ni en América Latina, ni en el Caribe (como lo muestra Jamaica), ni en el resto del mundo (De Band, 1994), se sabe cómo hacer *targeting* industrial sin protección y subsidios directos.

x] Finalmente es necesario constatar que, pese a avances en la determinación de los focos de atención de las políticas, éstas aún tienden a parecer que son respuestas a largas listas de condiciones necesarias para alcanzar la competitividad. Esto dificulta sensiblemente la labor de los decisores de política y, como se señalara en un trabajo anterior (Peres, 1994), el mejor aporte que los analistas de política y los agentes económicos podrían realizar para mejorar el diseño de las mismas sería avanzar desde la conceptua-

lización de muchas condiciones *necesarias* a unas pocas condiciones que se consideren *suficientes* para alcanzar la competitividad.

#### IV. LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN

El análisis anterior muestra que los países de la región han avanzado significativamente en su capacidad de diseño de políticas adaptándolo a las nuevas situaciones del escenario internacional; sin embargo, la capacidad de realización de esas políticas aún es baja, como lo muestran las continuas referencias a programas no implementados o con impacto insignificante pese a sus ambiciosos objetivos.

Esa limitada capacidad de implementación, que se ha transformado en un real cuello de botella para aumentar el impacto de las políticas de competitividad industrial en la región, se debe a un conjunto de causas que se combinan para producir ese resultado.

*i] El principal problema es la separación entre diseño y ejecución que caracteriza la situación en gran parte de los países. Esta separación tiene al menos dos dimensiones. Por un lado, en el interior de los gobiernos no siempre los organismos decisores de política o planificadores, según los casos, pertenecen a los ministerios que deben aplicar los instrumentos. Esto es especialmente claro en los casos de las políticas arancelarias, de estímulos fiscales o de financiamiento a la industria o a las exportaciones, que tienden a estar en la órbita legal de los ministerios de hacienda, mientras que el diseño de la política correspondiente radica en los ministerios de industria o similares. De ahí, la ambigüedad de muchas declaraciones de políticas que parecen más bien enunciados de proyectos de investigación.<sup>13</sup> Problemas similares de falta de coordinación y rivalidad burocrática surgen también en otras áreas, tales como ciencia y tecnología, negociaciones económicas internacionales y políticas de competencia.*

Más allá de la ineficiencia administrativa causada por esos conflictos, su mayor costo es que la búsqueda del equilibrio entre ob-

<sup>13</sup> En muchos casos, la expresión "se estudiarán mecanismos para..." se repite más en los documentos de política que frases que indican compromisos de acción.

jetivos y restricciones sólo se produce *ex post*. Esto permite que las entidades decisoras puedan presentar objetivos sumamente ambiciosos (por ejemplo, insertarse competitivamente en el mercado mundial) al tiempo que las restricciones que enfrentan las entidades que ejecutan autorizan sólo niveles insignificantes de gasto para alcanzarlos. Este problema se manifiesta claramente en el diseño de políticas que tienen muchos objetivos, pero carecen de metas, como es frecuente en la región.

ii] Las fallas institucionales en la implementación de las políticas se derivan también en parte importante de la falta de un *operador* de las mismas, es decir, de una entidad (no necesariamente un organismo del Estado) con capacidad de liderazgo. Muchas veces, en la región se ha sobrestimado la importancia de determinantes sistémicos o estructurales, dejando de lado el papel de personas o instituciones líderes. Avanzar en la realización implicará reconocer y fomentar la consolidación de instituciones y personas con capacidad formal y real de tomar decisiones y utilizar los instrumentos adecuados, y fundamentalmente con voluntad política.

iii] Adicionalmente, implementar es siempre más complejo y más difícil que diseñar, además de que, obviamente, es más costoso.<sup>14</sup> La mayor complejidad se deriva de que es principalmente durante la ejecución que se deben enfrentar los problemas derivados de la incertidumbre, carencias de información y los propios límites de la racionalidad del implementador. Por ello, es relativamente fácil "elegir ganadores" en la esfera del diseño de políticas y extremadamente difícil concretar esa selección en el uso de instrumentos específicos. Esa complejidad es particularmente difícil de manejar en un contexto en el que los aparatos estatales a cargo de las políticas han perdido parte importante de su capacidad técnica luego de más de un decenio de reducciones presupuestales.

Los avances en materia de transferencia de experiencias exitosas de diseño de políticas muy rara vez pueden extenderse a la transferencia de experiencias de desarrollo institucional, imprescindibles para la implementación. Aunque es posible copiar una política exitosa, es imposible copiar el *aprendizaje* institucional que permite llevarla adelante. Incluso dentro de un mismo país, mu-

<sup>14</sup> Los recursos involucrados en la implementación hacen que en ésta exista riesgo de corrupción, fenómeno que, aunque es difícil de cuantificar, indudablemente ha reducido la confianza en las políticas públicas en la región.

chas veces es difícil replicar experiencias exitosas para permitir su "masificación", es decir para que tengan impacto sobre algo más que unas decenas de empresas.<sup>15</sup>

En una perspectiva más general, las fallas de implementación se pueden interpretar como problemas de gobernabilidad (*governance*) de una economía, es decir de las modalidades con las que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo. La implementación, al igual que la gobernabilidad, está determinada por diversos factores entre los que destacan el grado de acuerdo con que cuentan las políticas, la claridad, transparencia y equilibrio de las reglas de juego, la calidad de las acciones del gobierno, y la responsabilidad y rendición de cuentas (Lahera, 1996). En el caso particular de las políticas de competitividad industrial se puede considerar que la falta de acuerdo en las políticas, la imprecisión de las reglas de juego y la ausencia de prácticas de evaluación de impacto deterioran la calidad de las acciones públicas.

En este campo, los mayores avances se han realizado en materia de lograr acuerdos entre los sectores públicos y privados para el diseño de políticas. Estos acuerdos se han alcanzado a partir de diferentes arreglos institucionales, entre los que destacan los dos siguientes.

Por un lado, mecanismos de negociación directa entre cámaras empresariales (generalmente del máximo nivel o cúpula) y los organismos públicos a cargo de la política de competitividad industrial. Dos ejemplos recientes son la colaboración entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin) en la elaboración del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, de mayo de 1996, y la cooperación entre el Ministerio de Fomento y la Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria) en el diseño de Nuevos Lineamientos para una Estrate-

<sup>15</sup> Esto es particularmente cierto con respecto a las instituciones más exitosas de los sistemas nacionales de innovación en la región. Muchos países están interesados en replicar experiencias como, por ejemplo, las de la Fundación Chile, los parques tecnológicos brasileños y el Instituto de Investigaciones Eléctricas de México. Sin embargo, ha sido extremadamente difícil reproducir esas experiencias, pese a que sus rasgos más relevantes son totalmente conocidos. En parte por ello, los "fracasos" latinoamericanos en materia de políticas han tendido a ser más conocidos que sus "éxitos" institucionales (Dini y Peres, 1995).

gia Industrial Concertada, presentados en junio del mismo año. Aún es prematuro evaluar el impacto de estos procesos de colaboración sobre la implementación de políticas, pero es evidente que el diálogo ha permitido que el sector privado —o al menos una parte de él, las grandes empresas— sienta y manifieste como propio un diseño de política que en el pasado habría sido considerado como estatal y ajeno.

Otro mecanismo que se ha utilizado para la generación de acuerdos ha sido la creación de instancias formales, consejos o foros, de concertación de políticas. Esas instancias tienen diferentes arreglos institucionales, pero siempre responden a la necesidad de generar un espacio para la negociación en temas de competitividad, especialmente en el sector industrial. Ejemplos de esas instancias, que se han desarrollado a partir de 1992, son las cámaras sectoriales en Brasil, el Consejo Superior de Concertación de la Política Industrial en Costa Rica, el Consejo Nacional de Competitividad en Colombia y el Foro de Desarrollo Productivo de Chile, e iniciativas en curso como las de crear el Foro de la Producción, Productividad y Calidad en Bolivia y el Consejo de Desarrollo Industrial en Venezuela o implementar el Consejo Nacional de Productividad y Competitividad en el Ecuador.<sup>16</sup>

Una breve revisión de las experiencias de estos foros muestra la diversidad de condiciones que debe enfrentar la implementación de políticas en la región. Los foros difieren en sus funciones, su inserción institucional, su composición y la representatividad de sus miembros. Sus funciones pueden ser las de un organismo asesor, como en Chile o Colombia, o las de un organismo más orientado a la decisión, como en el caso de las cámaras sectoriales en Brasil. Naturalmente, en el primer caso sus integrantes pueden ser personas sin representación formal de organizaciones empresariales y sindicales, mientras que en el segundo esa representatividad es esencial, pues los acuerdos alcanzados deben comprometer a los miembros de esas organizaciones.

Aun cuando los foros puedan tener funciones similares en diferentes países, su inserción institucional y su propia composición varía. Así, por ejemplo, en Chile el Foro de Desarrollo Productivo

<sup>16</sup> Aunque la experiencia mexicana de concreción de un Acuerdo Nacional para la Productividad y la Calidad en 1992 podría también incorporarse a esta lista, su poca implementación le resta relevancia.

está en la órbita de un ministerio sectorial, mientras que el Consejo Nacional de la Competitividad de Colombia está integrado a la Presidencia de la República. La composición de los foros siempre incluye como actores principales a los sectores público y empresarial, mientras que la participación sindical varía notablemente (desde una gran actividad en las cámaras brasileñas hasta una participación frecuentemente renegociada en Chile), mientras que la presencia del sector académico (universidades) sólo está formalizada en Colombia.

Si bien todavía es sumamente difícil extraer lecciones generales de la experiencia de los foros, los empresarios tienden a considerarlos, al menos, como adecuados canales de comunicación con las autoridades y buenas fuentes de información. Adicionalmente, los mecanismos de concertación han promovido la idea de que las políticas de competitividad industrial deben tener una perspectiva de largo plazo (más allá de la duración de una administración), lo que es manifiesto en el desarrollo de la Visión 2020 impulsada por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin) o la Estrategia 2025 analizada en el seno del Consejo Nacional de Competitividad de Colombia.

Desde el punto de vista organizativo es posible indicar que parece ser más eficiente contar con organismos relativamente pequeños (que pueden convocar a comités de trabajo para realizar tareas específicas) a fin de que puedan reunirse con relativa frecuencia, tengan misiones claramente definidas y acotadas en el tiempo, y que estén en la esfera del más alto nivel decisorio posible.<sup>17</sup> Este último punto permite evitar que el foro sea visto como una iniciativa que favorece las acciones de un ministerio en particular. Respecto de la integración de los sectores académico y laboral, son pertinentes dos apreciaciones. Por un lado, la incorporación de los intelectuales ha mostrado ser funcional para un organismo que necesariamente debe comparar experiencias, extraer conclusiones y redactar documentos. Por otro, la participación laboral si bien es imprescindible para actuar en materia de competitividad, ha enfrentado dos tipos de problemas: la escasez de representantes con capacidad técnica y la dificultad para mantener, en momentos

<sup>17</sup> Estas características se encuentran presentes en el Consejo Nacional de Competitividad de Colombia, entidad que parece haber sido la más eficaz y menos conflictiva entre las aquí analizadas.

de conflicto (por ejemplo, en materia salarial), su participación en un espacio compartido con representantes patronales. Finalmente, la conveniencia que los foros tengan carácter asesor o capacidad de decisión depende estrictamente de la disposición y la factibilidad que tengan los diferentes estados nacionales de ceder una cuota de su poder, aunque es claro que darles facultades de decisión impulsa al sector privado a asumir una corresponsabilidad en la gestión de políticas.

Una referencia final sobre las fuerzas motrices detrás de estos foros es útil para comprender sus verdaderos alcances y dimensiones. Mientras en Colombia el motor de la creación del Consejo Nacional de Competitividad fue el sector privado, en particular las grandes empresas, las cámaras sectoriales en Brasil respondieron a iniciativas gubernamentales inmediatamente secundadas por sectores empresariales y sindicales fuertemente proactivos. Por su parte, en el Foro de Desarrollo Productivo de Chile la fuerza inicial y permanente ha sido el Estado, el que tiene dificultades para conseguir una presencia laboral estable y una participación empresarial espontánea.

Pese al avance que ha implicado el accionar de los foros para precisar el diseño de las políticas de competitividad industrial, parece claro que los acuerdos necesarios para el diseño de políticas no son siempre suficientes para su implementación. La presunción, no rara en la región, de que las políticas no siempre serán implementadas facilita lograr acuerdos en el terreno del discurso, que sólo comprometen mínimamente en materia de operación. Es aplicada la conocida regla de gestión de que una manera de *quasi* resolver conflictos es por la vía de acuerdos no operativos que difieren en el tiempo decisiones operativas que sí son conflictivas. Éste es el real límite que enfrentan políticas de competitividad industrial demasiado amplias que buscan exageradamente acuerdos aunque no sean operativos. Numerosas renegociaciones de los acuerdos son entonces la regla más que la excepción.

Las instancias de concertación de políticas han operado plenamente como fuentes de legitimidad de las mismas y, al menos parcialmente, como mecanismos para aumentar su eficiencia. Esta combinación de legitimidad y eficiencia es su aporte fundamental para la implementación de políticas y, por lo tanto, para la gobernabilidad económica. En realidad, han apoyado un proceso de sustitución de la racionalidad *sustantiva* de las decisiones, muy difícil

de alcanzar por las condiciones de dinamismo e incertidumbre analizadas anteriormente, por la racionalidad de *procedimientos*. El aplicar un mecanismo "correcto" de decisión aparece pues como un facilitador para llegar a una decisión "correcta" y, por lo tanto, implementable. Esta lógica puede no ser impecable, pero parece ser eficaz.

Otra dimensión de la racionalidad de procedimientos que tiende a generalizarse es la vinculada a la descentralización de las políticas de competitividad industrial para restituir poderes a los niveles de estados, provincias o municipios. En este caso, también, la "corrección" de las decisiones surge no tanto de su contenido, sino del hecho de que sus agentes o beneficiarios directos han participado en la misma. Hay razones de fondo para promover que las políticas de competitividad industrial dejen de tener una dimensión exclusivamente nacional y sean verdaderas políticas descentralizadas como, por ejemplo, la necesidad de adaptarse a un nuevo patrón de comercio internacional potenciando un conjunto diferente de ventajas comparativas que en el pasado, o poder conceder subsidios regionales aceptables en términos de la OMC. Sin embargo, el potencial impacto de la descentralización sobre la legitimidad y la eficacia de las políticas, en el sentido usado anteriormente, no debe ser subestimado.

Ésta puede no ser la aproximación ideal al tema, pero de todos modos implica un avance sustantivo con respecto a visiones del pasado para las que la descentralización industrial (o incluso la mera desconcentración sin real transferencia de poder) no era más que una manera de corregir o aminorar los males de una excesiva concentración económica en los polos de desarrollo.

La posibilidad de avanzar en materia de implementación permitida por la concertación y la descentralización de políticas se puede combinar eficazmente con otra característica que progresivamente van adquiriendo las políticas en la región: el hecho de haber pasado de ser componentes de planes o programas en sentido estricto a ser partes de efectivas *agendas de trabajo*. Tales agendas fijan líneas estratégicas y abren la posibilidad de utilizar líneas de acción e instrumentos —algunos de los cuales ni siquiera son enunciados en los documentos de política— que se irán definiendo en la práctica mediante negociación e incluso, a veces, en el nivel descentralizado. Las políticas de competitividad industrial de Brasil y México de 1996 pueden ser adecuadamente definidas como

agendas de trabajo, y así tienden a considerarlas sus autores públicos y privados.

## V. AVANCES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial en los años noventa es un claro avance con respecto a la situación previa en que se consideraba que la pura operación de los mecanismos de mercado, construidos a partir de los grandes y necesarios cambios estructurales de los años ochenta, serían suficientes para asegurar el crecimiento económico e incluso la creciente equidad.

En última instancia las políticas de competitividad retornaron con fuerza a lo largo de gran parte de América Latina y el Caribe debido a que el contexto dominado por el *laissez-faire* no cumplió con las expectativas que abrió, o al menos no las cumplió con la rapidez que, quizá ingenuamente, se esperaba. En este sentido, no se había incorporado una de las lecciones más importantes de la experiencia de Chile: el largo período de aprendizaje empresarial e institucional que demanda obtener resultados en materia de crecimiento y empleo luego de iniciados los procesos de cambio estructural. Por su parte, el programa de México de 1996 indica con claridad que es posible realizar cambios importantes en materia de política industrial manteniendo un marco de política macroeconómica fuertemente ortodoxo. La realidad ha mostrado que era falsa la apreciación de que, dada la política macroeconómica, había un solo enfoque de estrategia industrial posible.

El fortalecimiento de las políticas de competitividad también en Chile merece una consideración especial. En este caso, las políticas no surgen por reacción a un lento crecimiento, sino por la percepción del Estado de que los factores que han impulsado el crecimiento en el último decenio no son reproducibles en el futuro y, en algunos casos, tienden a agotarse. Entre las fuerzas difíciles de replicar están todas las que tienen efecto por una sola vez, como por ejemplo abrir la economía desde una posición previa de extremo proteccionismo o desarrollar un radical y rápido proceso de privatizaciones. Entre las que tienden a agotarse, destacan la posibilidad de mantener en el largo plazo un tipo de cambio fuer-

temente subvaluado, con su concomitante de bajos salarios reales. El gobierno ha decidido entonces implementar políticas de competitividad en las áreas de tecnología y desarrollo de los recursos humanos para acelerar el pasaje a una situación en la que las ventajas competitivas del país sean más sólidas que las derivadas de la relativa abundancia de mano de obra barata y recursos naturales. Por su parte, la política de fomento a las exportaciones es más bien resultado de la continuidad del convencimiento, presente desde finales de los años setenta, de que los nuevos mercados externos, en particular para productos no tradicionales, no están abiertos, sino que se abren conjugando esfuerzos empresariales y apoyo gubernamental (Macario, 1996). En resumen, la experiencia de Chile en los años noventa muestra con claridad que el éxito en el cambio estructural no sólo no hace superfluas a las políticas de competitividad industrial, sino que, por el contrario, las hace necesarias para sostener ese mismo éxito en el largo plazo.

El punto más débil en materia de diseño continúa siendo poder compatibilizar el nuevo contexto de política con la voluntad de varios países de la región de desarrollar políticas sectoriales. Si bien es difícil imaginar, a mediano plazo, un escenario en el que volvieran a concebirse programas sectoriales *integrales* con objetivos, metas, líneas de acción y recursos precisos, es posible avanzar si se incorpora de manera explícita en el diseño de política el que las acciones horizontales tienen impactos sectoriales *ex post* heterogéneos, pues no todos los sectores productivos necesitan con intensidad similar nuevas tecnologías o recursos humanos calificados. Entonces, el propio diseño de los instrumentos de alcance horizontal puede incorporar una evaluación *ex ante* de su potencial impacto sectorial o, a la inversa, se pueden diseñar esos instrumentos con el objetivo de apoyar sectores que los utilizan con más intensidad.

Como se señaló en la introducción, es importante resaltar que las políticas de competitividad, si bien se fortalecen al no obtenerse resultados rápidos del cambio estructural, no buscan que éste dé marcha atrás e incluso no persiguen que su ritmo se haga más lento. Pese a lo anterior ha habido una fuerte tendencia a subordinar temporal y jerárquicamente las políticas de competitividad a las políticas macroeconómicas de estabilización.

Aceptar ese enfoque es un error, pues la propia estabilización sólo es viable a mediano plazo si opera el cambio estructural, el que tiene numerosos componentes *implícitos* de política de competi-

vidad industrial. Sin desconocer los impactos políticos sobre la legitimidad del gobierno, asociados al éxito o fracaso de cada esfuerzo de estabilización, las políticas de competitividad deben ser complementarias y simultáneas a los mismos, tanto por el efecto de la estabilización sobre la competitividad, como por el hecho de que sólo fuertes aumentos de productividad sostenidos durante un largo plazo hacen estructuralmente viable la estabilización. Éste es un campo donde para avanzar es imprescindible articular perspectivas micro y macroeconómicas (Katz, 1996), pese a lo complejo de la tarea teórica y analítica involucrada. Centrar la atención en los cambios institucionales necesarios para concretar las políticas de competitividad –por ejemplo, la reforma del sistema de ahorro e inversión– puede ser una opción eficiente para reducir esa complejidad.

Los avances en materia de diseño de política, antes señalados, deben ser acompañados lo más pronto posible con avances en lo referente a implementación y evaluación de impactos. La concentración de los mejores recursos humanos del Estado en diseño y planeación ya ha rendido sus frutos. En la mayoría de los países de la región es necesario encarar seriamente la posibilidad de transferir esos recursos hacia las áreas de implementación y evaluación, donde están las mayores debilidades de la acción estatal.

Dentro del sector privado, el equivalente a la propuesta anterior es avanzar en el fortalecimiento de las cámaras empresariales como mecanismos intermedios capaces de participar en la implementación de las políticas. Si una política moderna de competitividad es una política que provee información, apoya los esfuerzos empresariales en materia tecnológica y de desarrollo de recursos y facilita el proceso exportador, y una cámara moderna es una que provee servicios a sus clientes en estas mismas áreas, las posibilidades de lograr sinergia en ambos esfuerzos son elevadas.<sup>18</sup> Pero, para ello es necesario que las cámaras se fortalezcan y se

<sup>18</sup> Las experiencias de la Asociación de Exportadores de Manufacturas (Asexma) en la implementación de proyectos de fomento a la pequeña empresa en Chile y la Asociación Colombiana de Industrias Plásticas (Acoplásticos) en el establecimiento de un centro sectorial de tecnología y capacitación brindan lecciones que se deben tener en cuenta sobre este particular. Por su parte, la experiencia de la Central Única de Trabajadores (CUT) de Brasil muestra que es posible esperar que una sinergia similar pueda también ser lograda incorporando al sector laboral en los esfuerzos nacionales en favor de la competitividad.

transformen en reales prestadoras de servicios a sus afiliados, superando el papel de *lobby* que tradicionalmente han cumplido en materia de protección comercial y contratos públicos en la región (León, 1995).

La combinación de esfuerzos públicos para hacer más eficaces las actividades de implementación y evaluación, y de esfuerzos privados para fortalecer sus cámaras de modo que puedan participar activamente en la concreción de las políticas ayudará a superar las numerosas situaciones en las que el consenso sobre las políticas no se traduce en acción. Es decir, que ayudará a cerrar la enorme brecha existente entre las estrategias teóricas y las estrategias aplicadas en la región (Monitor Company, 1995).

Finalmente, es importante, al menos para los que defienden la necesidad de las políticas de competitividad industrial, ser conscientes de que se ha abierto una ventana de oportunidad para las mismas que no durará indefinidamente. Así como el resurgimiento de estas políticas se debió fuertemente a las promesas no cumplidas del *laissez-faire*, a ellas también se les pedirá resultados tangibles y rápidos; más cuando todavía no han dejado de ser consideradas por muchos algo más que "un mal necesario". Mantener las ventanas de oportunidad abiertas exige pues acción e impacto; una vez más, la implementación es la esencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bianchi, P. y N. Bellini (1991), "Public policies for local networks of innovators", *Research Policy*, 20.
- , K. Cowling y R. Sugden (comps.) (1994), *Europe's economic challenge: analyses of industrial strategy and agenda for the 1990s*, Londres, Routledge.
- Campos, J. (1996), *Argentina: Government actions to attract foreign direct investment*, Workshop on Policy Competition and Foreign Direct Investment, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, noviembre.
- CEPAL (1996), *América Latina y el Caribe: 15 años de desempeño económico*, Santiago de Chile.
- y ONUDI (1996), *Centroamérica: Agenda para la modernización industrial*, San José, Costa Rica, y México, D.F.
- De Band, J. (1994), "Policy mix and industrial strategies", en P. Bianchi, K. Cowling y R. Sugden (comps.), *Europe's economic challenge*:

- analyses of industrial strategy and agenda for the 1990s*, Londres, Routledge.
- Dini, M. (1995), *Dalle politiche guidate dalla domanda alle politiche per le articolazione: il caso del Cile*, Santiago de Chile, Corfo.
- y W. Peres (1995), "Sistemas de innovación en América Latina: Experiencias locales y apoyo institucional", en Pontificia Universidad Javeriana (ed.), *Política Industrial y Desarrollo Tecnológico: Lecciones para el caso colombiano*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- Fedepricap (1994), *Competitividad de los sectores productivos de Centroamérica y Panamá*, San José, Costa Rica.
- Ferguson, P. R., y G. J. Ferguson (1994), *Industrial economics. Issues and perspectives*, Londres, MacMillan, segunda edición.
- Gassmann, H. (1994), "From industrial policy to competitiveness policies", *OECD Observer*, núm. 187, abril-mayo.
- Katz, J. (1996), "Interacciones entre lo micro y lo macro y su manifestación en el ámbito de la producción industrial", en J. Katz (comp.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, CEPAL/IDRC y Alianza Editorial.
- , J.M. Benavente, G. Crespi, y G. Stumpo (1996), *Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo industrial de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Lahera, E. (1996), *Aspectos económicos de la gobernabilidad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- León, L. V. (1995), *Fortalecimiento de gremios empresariales en América Latina*, Serie Desarrollo Productivo, núm. 29, Santiago de Chile, CEPAL.
- Macario, C. (1996), *Experiencias exitosas de exportación: las principales lecciones de Brasil, Chile, Colombia y México*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo.
- MEIC-Micit (1996), *Política de modernización industrial. Un pueblo en marcha. Informe de la gestión 1994-1996*, XI Congreso Nacional de Industriales, San José, 27 de junio.
- Monitor Company (1995), *Construyendo las ventajas competitivas del Perú: Región Arequipa*, Boston, Mass.
- OCDE (1992), *Industrial policy in OECD countries. Annual review, 1992*, París.
- Oman, C. (1996), *Policy competition and foreign direct investment. A background document*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, febrero.
- Peres, W. (1994), "Políticas de competitividad", *Revista de la CEPAL*, núm. 53, Santiago de Chile.
- Ramos, J. (1996), *Política industrial y competitividad en economías abiertas*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo.

## 2. POLÍTICA INDUSTRIAL EN BRASIL: INTENCIÓN Y RESULTADOS

REGIS BONELLI\*

### I. ANTECEDENTES: ¿HAY ALGO NUEVO?

Los cambios de política económica no se hacen en el vacío, sin tomar en cuenta la experiencia, los errores y los aciertos de las políticas que los antecedieron. Debido a ello, y con el fin de estudiar la situación actual y las perspectivas de las políticas brasileñas de competitividad, es importante evaluar las iniciativas recientes en términos de política industrial y de comercio exterior, en especial las que se han adoptado durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, para identificar cambios respecto de las políticas de sus antecesores y eventuales nuevos rumbos. En esta área, los aspectos de continuidad y cambios son fundamentales para comprender los caminos y perspectivas de la política económica, ya que la continuidad o el retorno a esquemas usados en el pasado reflejan elementos permanentes del debate entre gobierno y sociedad que es necesario tomar en cuenta.

Este capítulo se inicia con una evaluación de los antecedentes más recientes de políticas de competitividad en el país.<sup>1</sup> En el siguiente apartado se hace una evaluación del discurso oficial y de las modificaciones institucionales que, supuestamente, son coherentes con este discurso. La política industrial efectivamente im-

\* Funcionario del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Río de Janeiro. El autor agradece el apoyo de su ayudante de investigación, Adriana Fernandes de Brito, y los comentarios de Honorio Kume. Capítulo traducido del portugués por María Helena Charalamby (CEPAL, Santiago de Chile).

<sup>1</sup> Diversas iniciativas de ámbito subnacional no se analizan en este documento. Entre ellas, destaca la "guerra fiscal" entre diversos estados brasileños para atraer nuevas empresas a sus respectivos territorios mediante exenciones fiscales y otros incentivos. Es difícil evaluar en qué medida el efecto neto de tales inversiones es positivo para el país como un todo, dada la pérdida del ingreso fiscal que esa "guerra" acarrea.

plementada es analizada en el tercer apartado. En la conclusión se exponen los dilemas, contradicciones y limitaciones que caracterizan a la política industrial y de comercio exterior reciente y se evalúan los avances y retrocesos que se han hecho en materia de competitividad.<sup>2</sup>

Las medidas de estímulo a la industria adoptadas en el Brasil desde inicios de la fase de sustitución de importaciones fueron muy eficaces en lo que se refiere al crecimiento de la producción, pero presentaron dos resultados negativos. El primero fue el descuido de cuestiones tales como competitividad (interna y externa) y eficiencia, y el segundo fue un sesgo antiexportador que se mantuvo casi permanentemente por lo menos hasta mediados del decenio de los años ochenta. La industrialización brasileña se benefició, en sus diversas fases, de cuatro instrumentos principales, aun cuando no siempre operaron simultáneamente: protección arancelaria y no arancelaria elevadas, estímulos fiscales y crediticios, controles de cambio y, en algunos períodos, devaluaciones cambiarias. A excepción de estas últimas, el resto de los esquemas se caracterizaron por subsidiar las importaciones consideradas esenciales y penalizar las exportaciones debido al impuesto implícito en el tipo de cambio, frecuentemente sobrevaluado. En más de una ocasión, este último factor desestimuló el ingreso de capitales externos.

En estos esquemas de protección también tuvieron un papel importante: los créditos subsidiados del entonces Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE); los múltiples incentivos fiscales y financieros concedidos por diversos órganos y agencias gubernamentales —especialmente el Consejo de Desarrollo Industrial (CDI) del Ministerio de Industria y Comercio entre 1969 y 1988— y por los bancos de desarrollo de los estados; limitaciones a las autorizaciones a inversiones extranjeras directas; acuerdos sectoriales de precios, y requisitos de índices mínimos de nacionalización para acceder a incentivos. Desde el punto de vista del financiamiento a largo plazo —clásicamente, una variable crucial para el desarrollo

<sup>2</sup> El lector notará que las políticas de apoyo y financiamiento a las micro y pequeñas empresas siempre se encuentran ausentes del centro de la política industrial brasileña, a diferencia de lo que sucede en prácticamente todos los otros países de América Latina. De hecho, los esfuerzos más sistemáticos de apoyo a esas empresas han estado limitados a la actuación del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), entidad que cuenta con recursos parafiscales para promover la difusión de información orientada a ese estrato de empresas.

industrial— es notoria hasta hoy la inadecuación del sistema existente, a excepción de los créditos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).<sup>3</sup>

La mayor parte del tiempo, las barreras no arancelarias fueron el instrumento predominante, mientras que los aranceles fueron poco utilizados; esto fue especialmente cierto a partir de las crisis del petróleo en los años setenta y de la deuda externa en los años ochenta. Como respuesta a las crisis y al estrangulamiento de las cuentas externas, fueron reforzados diferentes instrumentos, ocasionalmente utilizados en el pasado, y creados otros nuevos que buscaban exclusivamente el ahorro de divisas con escasa preocupación por la competitividad industrial.

Esos esquemas de protección y regulación de la actividad industrial sufrieron cambios en el tiempo, aunque nunca de manera tan radical como los realizados en el gobierno de Collor (marzo de 1990 a septiembre de 1992). Un poco antes, a finales del gobierno de Sarney (marzo de 1985 a marzo de 1990), todavía fueron ensayadas algunas medidas típicas del *targeting* industrial, es decir, que seleccionaban sectores específicos a ser fomentados. Las medidas tomadas a partir del primer día del gobierno de Collor simplificaron radicalmente el sistema de política industrial y de comercio exterior vigente hasta entonces, mediante la revisión de la política de importaciones y la abolición de diversos incentivos fiscales y regionales.

La tendencia predominante de política industrial de la época apuntaba hacia un uso más intensivo de políticas horizontales (es decir, que no discriminaban entre sectores productivos) que políticas verticales (de alcance sectorial). Las medidas de política industrial más importantes, por sus implicaciones en relación con el comportamiento y desempeño de la industria en los años siguientes, fueron las Directrices Generales de la Política Industrial y de Comercio Exterior de junio de 1990.<sup>4</sup> Estas medidas anunciaron una nueva estructura arancelaria para las importaciones que debía ser implementada gradualmente en los cinco años siguientes.

<sup>3</sup> Una tendencia reciente en las inversiones de largo plazo, no analizada en este trabajo, es la expansión de la inversión de los fondos de pensiones que se han transformado en entes controladores de empresas industriales en el país.

<sup>4</sup> En la misma fecha se redujo a 70% el índice de contenido nacional que debían tener los bienes de capital para ser beneficiados por incentivos fiscales, financiamiento por entidades oficiales de crédito y compras de la administración federal. Ese porcentaje se redujo a 60% en 1991.

En particular, se preveía que la moda arancelaria llegase a 20% en 1994, con un arancel máximo de 40% y uno medio de 14%. Dada una protección natural del orden de 20 a 40% derivada de los costos de transporte, seguros y portuarios, y el plazo previsto para la reducción arancelaria,<sup>5</sup> este esquema proveía de un nivel de protección satisfactorio en condiciones normales de funcionamiento de la economía.

En lo que se refiere a la barreras no arancelarias, las Directrices estuvieron en sintonía con el espíritu de la liberalización comercial en curso y progresivamente se eliminaron todas aquellas que no tenían una base legal específica, aunque la reserva de mercado para los productos de la informática, vigente desde 1984, recién fue modificada en 1991.

Las Directrices de 1990 incluían prioridades sectoriales sólo respecto a dos grupos de productos: *i*] industrias de alta tecnología (informática, química fina, mecánica de precisión, biotecnología y nuevos materiales),<sup>6</sup> que serían beneficiadas por medidas, que en general no se hicieron explícitas, de protección a industrias nacientes, y *ii*] industrias que necesitaban ser reestructuradas. Todo indica que se trató más bien de una manifestación de principios pues no se puso en operación ninguna medida orientada específicamente a esas industrias.<sup>7</sup>

El Programa de Competitividad Industrial (PCI), que se anunció en diciembre de 1990, incluía algunos elementos de tipo sectorial.<sup>8</sup> Pero un enfoque de ese tipo implicaba volver a identificar *ganadores y perdedores* en la concesión de incentivos por parte del Estado, lo que en el contexto de la época no era factible.

La falta de definición del PCI en materia de prioridades en el nivel de segmentos de los grandes complejos industriales,<sup>9</sup> que podría

<sup>5</sup> Este cronograma, como se muestra más adelante, fue acelerado en 1992 y en 1994.

<sup>6</sup> Esta selección de sectores es igual a la adoptada durante el gobierno de Sarney en la llamada Nueva Política Industrial de 1988.

<sup>7</sup> Recién en 1995 y 1996 se observan acciones puntuales de financiamiento por parte del BNDES, pero sin ninguna relación directa con las Directrices de 1990.

<sup>8</sup> El PCI se anunció como uno de los tres pilares de la política de competitividad, los otros dos fueron el Programa Brasileño de la Calidad y la Productividad (PBQP) y el Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria (PACTI) que se analizan más adelante.

<sup>9</sup> Es decir, grupos de sectores estrechamente vinculados por encadenamientos de demanda u oferta.

indicar una preferencia por medidas de tipo horizontal, se trató de subsanar mediante la creación de instancias de negociación. El principal mecanismo de concertación fueron los grupos ejecutivos de política sectorial (GEPS), que incluían al gobierno y a las asociaciones empresariales de cada sector. Los GEPS se crearon como espacio para discutir y someter a decisión gubernamental medidas referentes a la aplicación de los instrumentos de política industrial, así como para estimular la interacción de las empresas en el interior de cada *complejo* o conjunto de sectores industriales. Desde su comienzo, los GEPS fueron criticados por diversos analistas que consideraban que no iban a ser más que canales de expresión de intereses particulares (*lobbies*) y, en la medida en que se difundiesen en todo el sector industrial, su utilización sería tan generalizada que no tendría sentido. Los sectores no incluidos, es decir aquellos para los que no habría GEPS, quedaban fuera de los esquemas de incentivos; según sus críticos, estos arreglos institucionales implicaban el retorno a un modelo corporativista (neocorporativismo).<sup>10</sup>

La operación de los GEPS fue dificultada por dos motivos que llevaron a que tuvieran poca importancia,<sup>11</sup> excepto haber sido un modelo para las futuras cámaras sectoriales. El primero derivaba de la necesidad de equilibrio fiscal y del clima de austeridad existente en la época, que hacía que el gobierno estuviese poco dispuesto a otorgar exenciones de impuestos o a crear nuevas reservas de mercado. El segundo fue el fracaso del programa de estabilización del gobierno de Collor, que fue manifestándose a lo largo de 1990. A medida que la inflación aumentaba, el gobierno embestía públicamente contra el poder de fijación de precios de los oligopolios, es decir, de las grandes empresas que participaban en los GEPS; esto hacía sumamente difícil utilizarlos como foro de diálogo e instrumento de política.

La experiencia con los GEPS inspiró la creación de las cámaras sectoriales en 1991, las que se utilizaron para ayudar en la flexibilización del congelamiento de precios impuesto por el plan de estabilización conocido como Plan Collor II. Esas cámaras tendrían como novedad, en relación con los GEPS, la inclusión de los sindicatos de trabajadores. Con el tiempo se volverían el *locus* preferen-

<sup>10</sup> Esta crítica se puede extender a las sucesoras de los GEPS, las cámaras sectoriales.

<sup>11</sup> En su fase inicial, los GEPS se utilizaron sólo para administración de precios.

te para la proposición de iniciativas de política industrial y comercial, que no siempre se concretaron.

El PCI no pasó de ser una declaración de objetivos e instrumentos vagamente definidos. Nunca quedó claro cómo el conjunto de propuestas que lo componían sería implementado, crítica que también podría hacerse a las propuestas del discurso cuasioficial de política industrial divulgadas a fines de 1995 (véase el apartado II).

Los principales resultados alcanzados por las cámaras sectoriales, desde el punto de vista de la política industrial, fueron los acuerdos para las industrias de informática, juguetes, cosméticos y, en especial, automotriz. Este último, que en la época no llegó a ser ejecutado, establecía más de 20 compromisos, entre los que destacaba la determinación de que las metas de exportación previamente vigentes serían cambiadas por cuotas de importación en el mercado doméstico que garantizarían un monopolio de importación con exención arancelaria para los fabricantes establecidos en el país.<sup>12</sup> Ésta sería una característica del importante acuerdo automovilístico de 1995, actualmente vigente, como se verá más adelante.

En materia de competitividad, la política industrial de 1990 sería reforzada por el Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria (PACTI) y del Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP). Una evaluación cabal del PACTI sería prematura en la medida en que los cambios en esas áreas demandan largo tiempo para manifestarse. Sin embargo, según el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT), desde 1994 hasta enero de 1996, el total de inversión en investigación y desarrollo de los proyectos aprobados para recibir incentivos del PACTI alcanzaba cerca de 600 millones de dólares, al tiempo que se estima que por cada dólar de renuncia fiscal, el sector privado habría invertido el triple en investigación y desarrollo.

Por su parte, el PBQP fue organizado en diversos subprogramas, entre los que destacan los de concientización y motivación, desarrollo y difusión de métodos modernos de gestión empresarial y capacitación de recursos humanos. El PBQP fue razonablemente exitoso,

<sup>12</sup> El proyecto original preveía metas de inversión y exportación en contrapartida de una reducción en los aranceles sobre los insumos, componentes y bienes de capital. Esta reducción implicaba respetar restricciones en materia de índice de nacionalización y comprar equipos nacionales en determinadas proporciones, entre otras.

debido al esfuerzo de las agencias gubernamentales involucradas y, principalmente, a la similitud de sus propuestas con las necesidades de la industria en un contexto marcado por el proceso de ajuste espontáneo inducido por la apertura comercial. Sin embargo, en qué medida la absorción y desarrollo de modernas prácticas gerenciales es enteramente fruto del PBQP es algo que se podría discutir indefinidamente. Pero, es indudable que el PBQP anticipó tendencias y necesidades, habiendo contribuido a movilizar al empresario en la dirección a una mejor gestión. Asimismo, existe un reconocimiento generalizado de que el PBQP ha tenido un impacto positivo en materia de sensibilización sobre el tema calidad, como lo mostraría el elevado número de empresas brasileñas que han obtenido certificaciones tipo ISO 9000 (Frischtack, 1995).

El modelo vertical aún tendría una victoria con la reintroducción de diversos mecanismos sectoriales que habían sido eliminados o debilitados anteriormente: las zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE), los apoyos a la zona franca de Manaus, y los incentivos fiscales para la compra de bienes de capital y para los exportadores, estos últimos justificados como factores compensadores de la recesión. El alcance de esas medidas también fue muy limitado. Buena parte de lo que se hacía en esa área reflejaba, tanto la presión de grupos del gobierno que buscaban evitar que se volvieran a adoptar algunos instrumentos de política del pasado, como la indecisión gubernamental en lo que se refiere al modelo de política industrial a implementar. Los argumentos y las acciones en favor de las ZPE caerían en desuso en el gobierno de Cardoso y las exenciones de impuestos a las importaciones de bienes de capital volverían a regir a partir de 1995, en particular en el contexto del acuerdo para la industria automotriz, en un marco de decisiones (e indecisiones) caracterizado por un cierto retorno al proteccionismo.

Desde el punto de vista del marco institucional, los cambios operados desde comienzos de 1990 también fueron relevantes. Antes del gobierno de Collor, el diseño de la política industrial, incluyendo incentivos y políticas sectoriales, correspondía al entonces Ministerio de Industria y Comercio, al tiempo que el Ministerio de Hacienda administraba la política de comercio exterior pues controlaba los aranceles. Una reestructuración ministerial al inicio del nuevo gobierno integró a los tres principales ministerios del área económica (Hacienda, Planificación e Industria y Comercio) en un único ente: el Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación

(MEFP). Más allá de lo formal, había una fuerza que intentaba dar fundamento al nuevo ministerio al tiempo que incidía sobre el equilibrio de fuerzas en su interior. Dado que la Constitución de 1988 había determinado que las medidas de tipo fiscal y *arancelario* fuesen responsabilidad del Ministerio de Hacienda, el MEFP tendría verdadero poder para manejar la política industrial y de comercio exterior.

Sin embargo, cuando el MEFP fue desmembrado al comienzo del gobierno de Itamar Franco (fines de 1992), se revirtió en términos generales la estructura anterior y se resucitó el antiguo esquema de poder: las decisiones en materia de aranceles como responsabilidad del Ministerio de Hacienda, y el actual Ministerio de Industria, Comercio y Turismo privado del que podría ser su instrumento de política más poderoso.

En los hechos, el MICT es un agente de coordinación de decisiones que, por estar fuera del aparato del gobierno que realmente decide políticas, estaría en buenas condiciones de pensar una estrategia de desarrollo industrial para el país. De cualquier forma, es el órgano formalmente a cargo del diseño de la política industrial, tecnológica y de comercio exterior, siendo el agente coordinador de las presiones corporativas que se ejercen por vía de las cámaras sectoriales. La postura del gobierno que se analiza en el apartado siguiente fue precisamente elaborada por el MICT.

Desde el punto de vista de la creación de nuevos instrumentos, la política industrial y de comercio exterior no tuvo grandes alteraciones durante el gobierno de Itamar Franco. Lo más importante fue el restablecimiento, en 1993, de incentivos para estimular la capacitación tecnológica en la industria y en la actividad agropecuaria, ya previstos en la Nueva Política Industrial de 1988.<sup>13</sup> Otros dos instrumentos importantes, al menos por su potencial, fueron aprobados en 1994: una ley de defensa de la competencia y cambios a la legislación *antidumping* para ajustarla a las nuevas orientaciones de la Ronda Uruguay.

<sup>13</sup> Entre los incentivos, destacan una deducción de hasta 8% del impuesto a la renta adeudado si se utiliza en investigación y desarrollo (IyD), exención del impuesto a los productos industrializados (IPI) a los equipos relacionados a IyD, depreciación acelerada de los equipos usados en IyD para efectos del impuesto a la renta, amortización acelerada del monto del gasto en bienes intangibles exclusivamente relacionados con IyD, y otros beneficios de menor importancia (Suzigan y Villela, 1996).

## II. LA POLÍTICA EXPLÍCITA, PERO NO NECESARIAMENTE CONSENSUAL

### *Objetivos y estrategias*

La política industrial y de comercio exterior definida en el gobierno Cardoso representa hasta cierto punto una continuidad con relación a la política industrial del gobierno anterior. Esto se debe a que buena parte del equipo responsable de la política económica es el mismo. Sin embargo, la nueva administración ha buscado mejorar el aparato institucional, especialmente para adaptarlo a las nuevas condiciones de estabilidad económica reinantes después de la implantación del Plan Real, y ha impulsado reformas institucionales, reconocidas como condiciones básicas para la configuración de un nuevo patrón de expansión de la economía brasileña.

El principal documento con las nuevas orientaciones es Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, cuya versión más reciente es de septiembre de 1995.<sup>14</sup> Este documento apunta como principal objetivo de la política industrial del gobierno la consolidación de un nuevo patrón de expansión del sistema industrial. Su objetivo central es crear condiciones para que las empresas pasen de las estrategias claramente defensivas de las fases iniciales de la política industrial del gobierno de Collor a una postura ofensiva basada en el crecimiento de sus capacidades de producción y de innovación tecnológica.

La política industrial y de comercio exterior presentada a la sociedad tiene *objetivos explícitos* sobre los que es imposible no estar de acuerdo: *i*] expandir significativamente la producción y el consumo interno de bienes y servicios, con el apoyo de la expansión y mejoría de la estructura del intercambio con el exterior, asegurando la elevación del nivel de vida de la población, especialmente de sus segmentos más pobres; *ii*] desconcentrar geográficamente la producción industrial, mediante apoyo y estímulo al fortalecimiento de los polos industriales ya existentes y el aprove-

<sup>14</sup> Véase MICT (1995). A finales de marzo de 1996, el gobierno publicó una versión resumida (sin fecha) de este texto. Aunque, aparentemente, se trata de un documento oficial con la posición del Poder Ejecutivo, en este capítulo se utiliza la versión de septiembre de 1995.

chamiento de nuevas oportunidades de inversión a nivel regional, y *iii*] aumentar y mejorar la calidad de las oportunidades de trabajo, apoyándose en el dinamismo de la actividad industrial, en la formación y capacitación de mano de obra, y en la corrección de las distorsiones en el mercado de trabajo que desestimulan la generación de empleos en la actividad formal.

El documento sostiene que la actual fase de la industrialización brasileña puede denominarse "etapa de reestructuración y expansión competitivas del sistema industrial" y que

más allá de la estabilidad económica y de la manutención de la apertura económica frente al exterior, determinantes básicos de esta etapa, sus fuerzas principales serán el aumento de las inversiones, la aceleración de la capacitación tecnológica, la ampliación del flujo de comercio exterior, y la profundización de las reformas institucionales y de la administración pública (MICT, 1995, p. 3).

Para concretar esos objetivos, la acción gubernamental se manifestará en dos líneas de acción principales. La primera consiste en la creación y manutención de un ambiente favorable para el desarrollo de las estrategias empresariales, a través del combate a factores económicos e institucionales que, aunque están fuera del poder de decisión de las empresas, pueden afectar negativamente su competitividad. Es el caso de los elementos que componen el llamado *costo Brasil*, derivado de las carencias de infraestructura económica y social, las distorsiones del sistema tributario, el elevado costo de financiamiento, las deficiencias del sistema educacional, el alto costo de la mano de obra (debido a las pesadas cargas sociales), la excesiva e inadecuada reglamentación de la actividad económica, etc. La segunda consiste en el apoyo y estímulo a la expansión y modernización del parque industrial, al tiempo que también se prevé una regulación de la actividad económica que impida prácticas de mercado nocivas al desarrollo económico y social.

La Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior se guía por las siguientes nueve estrategias básicas,<sup>15</sup> que se deberán implementar mediante una serie de instrumentos y programas que los concretan, que se analizan posteriormente.

<sup>15</sup> En la última versión de la política divulgada en marzo de 1996 (véase nota anterior), la estrategia *vii* es omitida.

- i] Creación de un ambiente favorable a la inversión y al aumento de la competitividad de las empresas.
- ii] Internacionalización creciente con participación en las redes industriales globales.
- iii] Aceleración del proceso de capacitación tecnológica.
- iv] Expansión del comercio exterior y consolidación del Mercado Común del Sur (Mercosur).
- v] Reestructuración de segmentos industriales con problemas de competitividad.
- vi] Fortalecimiento del papel de las microempresas y las empresas pequeñas.
- vii] Concentrar al Estado en planificación, coordinación e inversiones en infraestructura.
- viii] Énfasis en la industrialización regional.
- ix] Protección al medio ambiente.

### *Instrumentos y programas*

#### **Programas de inversión**

Este instrumento busca aumentar las inversiones en general y en industrias específicas con potencial competitivo, incluyendo las inversiones en reestructuración empresarial o expansión de la capacidad de producción. En su contexto, se deberán identificar y señalar las oportunidades de inversión, eliminar las restricciones a la inversión privada nacional o extranjera, y reducir los precios de insumos y de bienes de capital. Debe apoyarse la importación de tecnología, así como la disponibilidad y mejoría de las condiciones de financiamiento a largo plazo. En este último caso, se debe promover la reestructuración de los sistemas financieros, público y privado, con el objeto de favorecer el ahorro interno. Éstas son condiciones necesarias para el fortalecimiento de la capacidad de financiamiento de largo plazo sobre la base de recursos internos.

La meta propuesta es pasar de una tasa de formación bruta de capital fijo del orden de 15% del PIB en 1994 a 20.5% en 1999. Esta meta se haría viable mediante el desarrollo de un Programa de Inversiones que contemplara las estrategias e instrumentos necesarios para ello. El Proinvest se encargará de establecer un conjunto de acciones capaces de sustentar las inversiones nacionales

y extranjeras requeridas para el desarrollo competitivo, combinando la estrategia de exportación con la de expansión del mercado interno, tomando en cuenta las políticas macroeconómicas de medio y largo plazo.

### Capacitación tecnológica

Esta política incluye el apoyo tanto a la innovación como a la infraestructura tecnológica. Con relación a la primera, se elaborarán metas para mejorar la capacidad nacional en investigación y desarrollo, gestión de tecnología y diseño. La capacitación en investigación y desarrollo será estimulada, pues, además de ser un factor de competitividad en sí, es también necesaria para que las empresas puedan participar de las nuevas formas de acceso a la tecnología, en esquemas de alianza o de negociación.

La gestión tecnológica comprende no sólo la gerencia de tecnología dentro de cada empresa, sino también la dinámica de alianzas, contratos, asociaciones, protección de derechos de propiedad intelectual, etc., en los niveles nacional e internacional. También incluye el proceso de acceso a información tecnológica y el uso de capacidad externa para la solución de problemas técnicos y desafíos ambientales. Se realizará un esfuerzo para fortalecer una cultura moderna de gestión tecnológica, mediante el apoyo a cursos y capacitación, con la necesaria cooperación con centros reconocidos en el ámbito internacional.

El diseño es parte importante del proceso de innovación y, consecuentemente, de la competitividad de los productos. Por lo tanto, es fundamental que forme parte de la cultura empresarial nacional, pues es un elemento crítico en la comercialización.

En lo que se refiere a la infraestructura tecnológica, se realizarán esfuerzos de acuerdo con las siguientes directrices:

*i]* Formación de centros sectoriales regionales de información tecnológica, con el objeto de proporcionar al sector productivo la información que necesita.

*ii]* Estructuración de un sistema nacional de metrología.

*iii]* Implementación de un sistema de normalización y reglamentación técnica.

*iv]* Continuación del proceso de implantación de un sistema nacional de certificación de conformidad de productos y servicios, sobre la base de organismos acreditados por el Inmetro.

v] Continuación del proceso de acreditación, por parte del Inmetro, de laboratorios para realizar pruebas, ensayos y análisis necesarios para la certificación de calidad.

vi] Elaboración de un programa de reorientación de las actividades de los institutos de tecnología industrial, para insertarlos en contextos productivos afines y orientar sus acciones hacia la solución de problemas tecnológicos.

vii] Incentivos para reforzar la capacidad instalada de prestación de servicios tecnológicos, tanto de empresas, como de entidades tecnológicas.

viii] Apoyo a las iniciativas de cooperación tecnológica a nivel nacional e internacional, principalmente cuando significan efectiva transferencia de tecnología, además de revisión de la reglamentación de los contratos de transferencia de tecnología para facilitar el acceso a la tecnología externa.

ix] Incentivo al fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales de defensa del consumidor.

x] Utilización de los cambios en la legislación referente a la propiedad intelectual como instrumento de la política industrial y tecnológica para garantizar el equilibrio entre poseedores y usuarios de este conocimiento, disminuyendo tanto el abuso de poder económico como el uso ilegal de la propiedad de terceros.

La movilización y coordinación de los instrumentos mencionados se realizará en el ámbito de tres programas. Se dará continuidad y se expandirá a los estados la ejecución del Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP) y del Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria (PACTI) y será realizado el Programa Brasileño de Diseño (PBD).

El PBQP continuará estimulando, orientando y apoyando los esfuerzos en búsqueda de la competitividad internacional, a través de la promoción de la mejoría de calidad y aumento de la productividad de los bienes y servicios producidos y ofrecidos por el país. El PBD buscará promover el desarrollo del diseño brasileño, con el objetivo de aumentar la competitividad de los bienes y servicios producidos en el país. Este programa creará la *Marca Brasil*, que será una palanca para el reconocimiento internacional de los productos nacionales.

## Comercio exterior

La política de comercio exterior estará orientada hacia dos objetivos principales: *i]* el aumento significativo de los flujos de comercio del país, con relación a la producción interna y al comercio mundial, y *ii]* el perfeccionamiento del control de los flujos de comercio con los propósitos de asegurar el abastecimiento del mercado interno, evitar prácticas comerciales desleales en perjuicio de la producción nacional, y contribuir al equilibrio de la balanza de pagos. Para alcanzar los objetivos propuestos, la política comercial será estructurada en torno de varios programas, que se enumeran a continuación.

*i]* *Programa de Nuevos Polos de Exportación*, que intenta contribuir al aumento y diversificación de las exportaciones del país mediante la incorporación de nuevos productos, regiones y empresas a la exportación, la ampliación de la participación de las pequeñas empresas, y el aumento del valor agregado y de la competitividad de los productos.

*ii]* *Programa de Financiamiento a las Exportaciones*, cuyo objetivo es contribuir a la expansión de las exportaciones por medio del aumento de los recursos para su financiamiento en condiciones semejantes a las vigentes en el mercado internacional, la reducción de los costos financieros y la racionalización de las operaciones administrativas pertinentes.

*iii]* *Programa de Desregulación*, que busca dotar al comercio exterior del país de una administración ágil y moderna, mediante la informatización de las operaciones, consolidación de las normas jurídicas y administrativas, racionalización y uso eficiente de la infraestructura de apoyo y reducción de restricciones al comercio exterior.

*iv]* *Programa de Defensa Comercial*, que prevé el perfeccionamiento de la legislación y de la administración para combatir las prácticas desleales de comercio y las prácticas proteccionistas por parte de otros países.

*v]* *Programa de Integración en el Comercio Regional y Mundial*, cuyo objetivo es fortalecer la participación del país en los mecanismos de integración regional (Mercosur, ALADI, ALCSA y AFTA) y en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## Capacitación de recursos humanos

El nuevo patrón de expansión de la economía brasileña necesitará de fuerte apoyo a la educación y a la capacitación profesional de mano de obra, como condición para la utilización eficiente de las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, cada vez más exigentes en términos del nivel de instrucción y de capacitación profesional. En este sentido, el objetivo central de la política será la articulación del gobierno y del sector privado para proveer a las empresas de mano de obra debidamente capacitada para enfrentar la modernización.

La política de capacitación de recursos humanos dará énfasis a la educación básica y a la capacitación de mano de obra ya incorporada a la actividad productiva, así como a la formación técnica en las universidades y a la recalificación de mano de obra que resulte desocupada como consecuencia de la reestructuración de las empresas. Para este fin, será elaborado el Programa de Formación de Recursos Humanos para la Competitividad Industrial.

## Apoyo a las microempresas y empresas pequeñas

Esta política busca disminuir la concentración geográfica de la actividad económica mediante la producción de bienes y servicios a nivel local. Además, se orienta a mantener y crear empleos, formar empresarios y apoyar las mejoras en calidad y competitividad necesarias para el fortalecimiento de las empresas en los mercados internos y externos.

Habiendo revisado los principales objetivos, estrategias, instrumentos y programas de la política industrial, tecnológica y de comercio exterior se puede concluir que, en términos generales, su discurso es coherente en la medida en que aborda todos los puntos relevantes y sintetiza el saber común en materia de política, aunque a veces se confundan instrumentos y políticas. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el MICT no cuenta con instrumentos para la implementación de las estrategias propuestas, tema que será retomado en el apartado final.

### III. LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN LA REALIDAD

La ampliación de la apertura comercial a finales de 1994 por la alteración del cronograma de reducción arancelaria representó la etapa final del proceso iniciado en 1990,<sup>16</sup> cuando los aranceles de importación promedio eran de casi 40%, existiendo cerca de 1 100 productos cuya importación estaba prohibida. A comienzos de 1996, se llegó a un arancel medio de 12% sin ninguna prohibición de importación. La apertura comercial ha sido la pieza estratégica de política industrial y de comercio exterior de los años noventa y ha tenido un fuerte impacto sobre el desempeño competitivo y las perspectivas de la industria, con implicaciones que se proyectan sobre el futuro. El discurso oficial analizado es parte de ese proceso, al proponer la continuidad de la estrategia y de las políticas generales y específicas.

La *práctica* de política industrial y de comercio exterior, sin embargo, no es tan lineal. Discurso y práctica no siempre han caminado juntos, en la medida en que no hay consenso entre los decisores de política económica respecto de la importancia a atribuir a cada instrumento y a cada política específica, todo ello sin considerar las diferencias que pueden existir respecto a los propios objetivos. Ejemplo de ello es que la principal medida de política industrial del gobierno de Cardoso hasta 1996 ha sido de cuño marcadamente sectorial: el acuerdo para la industria automotriz de 1995.

Respecto a medidas más generales, existen diversas iniciativas de carácter horizontal, entre las que destacan las tendientes a la reducción del *costo Brasil* y los cambios en el marco institucional de la política de comercio exterior, la legislación de defensa comercial y la política de financiamiento del BNDES. Algunas medidas aisladas en materia de comercio exterior (básicamente cambios en aranceles) apuntan en dirección opuesta a las anteriores en el sentido de proteger o privilegiar segmentos industriales específicos.

<sup>16</sup> En rigor el cronograma no fue alterado. Lo que cambió fueron los aranceles que quedaron vigentes al final del cronograma. La anticipación en tres meses del Mercosur afectó las expectativas, pero no la competitividad de los productos nacionales.

*El acuerdo de la industria automotriz de 1995*

Sus principales antecedentes son los siguientes: los aranceles de importación correspondientes eran de 85% antes de 1988; en la reforma de junio de ese año, fueron reducidos a 65%, pero no se autorizaban las importaciones; en 1990, al iniciarse el cronograma de reducciones arancelarias del gobierno de Collor, se autorizan las importaciones y los aranceles, aunque se aumentaron preventivamente, a finales de año llegaron a 45% y en octubre de 1994 a 20%. Este último nivel, que anticipaba lo previsto en la Tarifa Externa Común (TEC) del Mercosur para el 2001, buscaba usar la presión de la competencia para impedir aumentos de los precios internos de los automóviles producidos en el país.

Sin embargo, a comienzos de 1995, ya en el gobierno de Cardoso, se argumentó que la creciente importación de automóviles, en parte por las propias empresas terminales, "perjudicaría la producción local y amenazaría el equilibrio de la balanza comercial" debido al recalentamiento de la demanda. El gobierno elevó entonces los aranceles a 32% en febrero y a 70% en marzo. Esta alza de aranceles y aumentos similares para productos electrónicos de consumo y algunos otros bienes fueron una reacción a las reducciones arancelarias de 1994. Posteriormente, al final del primer semestre de 1995, las importaciones de automóviles se sometieron a cuotas, supuestamente temporales, a la espera de las mejoras en la balanza comercial. Estas cuotas fijaban en 50% de las importaciones del primer trimestre el límite máximo para las importaciones que se podrían realizar entre julio y diciembre de 1995. En caso que fuese necesario, el gobierno también podría fijar cuotas para 1996-1999, opción que, siguiendo recomendaciones de la OMC, se eliminó en octubre de 1995. El objetivo de todas estas medidas fue, tanto restringir las importaciones, como fomentar las exportaciones e inversiones de las empresas terminales o de autopartes establecidas en el país o de nuevas empresas que estaban estudiando inversiones en el Mercosur.

El acuerdo de la industria automotriz fue visto en 1995 como la pieza final de estímulo a esa industria en el país. En diciembre de ese año, después de negociaciones con el sector privado y con los países socios del Mercosur, fue emitida la norma final que lo implementó. Esa norma redujo la tasa del impuesto de importación de autopartes, bienes de capital y materias primas utilizadas

por empresas terminales y fabricantes de vehículos hasta el 31 de diciembre de 1999.<sup>17</sup> También estableció que las empresas terminales instaladas en el país podrán importar vehículos con reducción de 50% de impuesto de importación hasta diciembre de 1999, siempre que esa reducción no implicara un pago en valor inferior a la TEC. Así, en 1996, las empresas terminales podrían importar vehículos pagando una tasa de 35% mientras que, para los importadores independientes, el impuesto de importación sería 70%. Este diferencial de tasas se reducirá paulatinamente hasta alcanzar 20% y 35%, respectivamente, en 1999.

Asimismo, se determinó que el índice de nacionalización en la industria automotriz sería 60%, es decir que ese porcentaje de los componentes de vehículos debería ser de fabricación nacional. Los insumos procedentes de los países del Mercosur cuyos valores sean compensados con exportaciones serían considerados de producción nacional para efectos del índice de nacionalización. En el caso de *newcomers*, o sea empresas automotrices terminales que se comenzaron a instalar en el país después del acuerdo, el índice de nacionalización sólo será exigido a partir del tercer año después que comiencen a producir.<sup>18</sup>

Por otra parte, la proporción entre las adquisiciones de materias primas producidas en el país y las importaciones de materias primas con reducción del impuesto de importación deberá ser al menos uno a uno, en cada año calendario; además, el valor total FOB de las importaciones de autopartes con reducción de impuesto de importación no podrá exceder dos tercios de las exportaciones netas de las empresas terminales, también por año calendario. En relación con las importaciones de bienes de capital con reduc-

<sup>17</sup> La disminución de las tasas es concedida de la siguiente forma: *i*] reducción de hasta 90% del impuesto de importación sobre máquinas, equipos, herramientas, moldes y modelos, instrumentos, aparatos industriales y de control de calidad, accesorios y piezas de reposición; *ii*] reducción de hasta 90% del impuesto de importación sobre materias primas, partes, piezas, componentes y neumáticos; *iii*] reducción de hasta 50% del impuesto de importación sobre vehículos de pasajeros de uso mixto y jeeps, vehículos de transporte de mercaderías, camiones y tractores. La aplicación de estas reducciones no podrá convertirse en pagos de impuestos de importación inferior a 2%, en los casos *i* y *ii*, e inferior a la TEC en el caso *iii*.

<sup>18</sup> Las empresas beneficiadas que excedan la proporción de importaciones a que tienen derecho o no cumplan con el índice de nacionalización en la producción de vehículos serán multadas.

ción arancelaria, se determinó que la proporción entre las adquisiciones de estos bienes producidos en el país y las importaciones deberá ser al menos de uno a uno, por año calendario, hasta el 31 de diciembre de 1997, y de uno y medio a uno a partir de entonces.

Los fabricantes de autopartes han criticado al acuerdo, pues consideran que no atiende sus demandas,<sup>19</sup> en particular las que pedían que se permitiese sólo la importación de un dólar por cada dos dólares exportados y que el índice de nacionalización requerido fuera 75%. Sin embargo, el acuerdo presenta puntos positivos para ese sector, en particular los límites que establece a las importaciones de autopartes.

En el primer trimestre de 1996, Inglaterra y Alemania presentaron quejas a la OMC contra las medidas adoptadas en el acuerdo, sumándose a Japón y a la República de Corea que ya lo habían hecho anteriormente. La posición del gobierno brasileño, que inicialmente privilegiaba la estrategia de solicitar un *wavier* (dispensa de cumplimiento) a la OMC, cambió a mediados de mayo de 1996. La nueva estrategia del país se basará en la apertura de negociaciones con Japón, Corea, Estados Unidos y la Unión Europea para la reducción de los aranceles a la importación de vehículos fuera del régimen para la industria automotriz; esas importaciones no podrán superar un límite cuantitativo anual, que también será negociado.

### *Medidas orientadas a reducir el costo Brasil*

Las medidas en esa área son las más promisorias en cuanto a sus potenciales impactos sobre el aumento de competitividad industrial, al tiempo que son las de resultados y ejecución más lenta.<sup>20</sup> Incluyen desde la exoneración fiscal de las exportaciones, el financiamiento de las mismas (procesos ya iniciados) y la reducción de las cargas sociales que inciden sobre el costo de la mano de obra industrial, hasta la privatización de las concesiones de servicios públicos, la reducción de los intereses a los préstamos de largo plazo

<sup>19</sup> El arancel para la importación de autopartes dentro de las condiciones preferentes del acuerdo es dos por ciento.

<sup>20</sup> Una lista de esas medidas sugiere que su efecto sobre las exportaciones será mayor que su impacto sobre las importaciones.

del BNDES y la promulgación de una nueva ley de concesiones para la explotación de la infraestructura de transportes y comunicaciones. Las autoridades económicas señalan también que los reajustes de las tarifas de servicios públicos en porcentajes menores a la tasa de inflación (practicados desde el inicio del Plan Real) y el proyecto de reducción del impuesto a la renta a las personas jurídicas son medidas que también llevan a reducir el *costo Brasil*.

Más allá de las negociaciones que buscaban la concreción del acuerdo de la industria automotriz,<sup>21</sup> las primeras medidas del gobierno de Cardoso buscaron la reducción del *costo Brasil*. Un ejemplo de ello fue la exención del impuesto sobre productos industrializados (IPI) en la compra de un conjunto de bienes de capital —máquinas, equipamientos, aparatos e instrumentos nuevos, importados o de fabricación nacional, así como los respectivos accesorios y herramientas— reduciendo así el costo fiscal de las inversiones.

El aumento de la competitividad de las exportaciones brasileñas, por su parte, será impulsado mediante las siguientes medidas: exoneración fiscal, mejoría de las condiciones de financiamiento a las ventas externas y a la producción para exportación (incluyéndose el seguro de crédito a las exportaciones), y mayor eficiencia y reducción de costos de la infraestructura portuaria, de comunicaciones y de transporte.

Estimaciones recientes de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) sitúan la carga tributaria sobre la industria en cifras del orden del 36%. Al mismo tiempo, la carga tributaria sobre las exportaciones de productos manufacturados en 1990 era de casi 12%, mientras que en los países industrializados y en los principales competidores internacionales del país era mucho más baja. Esto lleva a los defensores de la exoneración fiscal de las exportaciones a afirmar que “Brasil exporta impuestos”.

Como parte del esfuerzo de exoneración fiscal de las exportaciones, se abolió el pago de contribuciones sociales incidentes sobre las adquisiciones, en el mercado interno, de materias primas, productos intermediarios y material de embalaje para su utilización en el proceso productivo. Aún se debe revisar la incidencia de otros

<sup>21</sup> Además de fomentar la inversión, este acuerdo también contribuye a la reducción del *costo Brasil*, pues, al disminuir la tasa del impuesto de importación de algunos bienes de capital y materias primas, reduce la carga fiscal de las inversiones.

impuestos, como los que afectan las ventas de productos semi-manufacturados y primarios. Sin embargo, dada la competencia de los gobiernos de los estados en esa materia, los temas vinculados a la reducción de la carga fiscal están siendo (o, mejor dicho, tratando de ser) considerados en la reforma tributaria en discusión en el Congreso.

Por otra parte, se estima que los costos no salariales de la contratación de mano de obra (incluyendo el financiamiento de la seguridad social y los servicios sociales) son equivalentes a 102% del salario. Cifras de esa magnitud no sólo reducen la ventaja de pagar salarios más bajos, sino que también afectan negativamente el nivel de empleo formal a expensas del informal. La autorización legal de exonerar de cargas sociales a la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas posibilita una reducción del "costo país", aunque todavía es temprano para evaluar su eficacia e impacto.

El financiamiento de las exportaciones, a su vez, está en vías de institucionalizarse. El sector privado hace tiempo que actúa en el financiamiento a las exportaciones de bienes con ciclos cortos de producción a través de los anticipos de contratos de cambio y de los de contratos de exportación, entre otros mecanismos. En lo que se refiere a los bienes con ciclos de producción más largos, como las máquinas y equipamientos y los servicios de ingeniería, el financiamiento es gubernamental y opera a través de sus agencias (BNDES) y programas (PROEX del Banco do Brasil).

Las principales dificultades en el área de financiamiento de las exportaciones se encuentran en la excesiva fragmentación institucional del crédito de las agencias gubernamentales, inestabilidad de las asignaciones presupuestarias destinadas a *equiparar* diferencias entre las tasas internas y externas de interés, y reglas no totalmente estables para las operaciones del sector privado. En cuanto al seguro a las exportaciones, aunque establecido hace mucho tiempo, nunca ha operado satisfactoriamente, debido a una inadecuada gestión de los riesgos comerciales y políticos, que se combina con la exageración del monto de las indemnizaciones pedidas por los reclamantes; como resultado, el gobierno asumió todos los riesgos (Suzigan y Villela, 1996).

En lo que respecta a la infraestructura de transporte y de servicios portuarios, la nueva legislación permite al sector privado alquilar y operar carreteras, vías férreas, puertos, generación,

transmisión y distribución de energía eléctrica, etc. Sus aspectos más importantes son el uso de licitaciones públicas en las que las compañías o grupos privados que compiten deben demostrar su capacidad de operar el servicio que está siendo concedido y el hecho de que las tarifas a fijarse no estarán sujetas a la legislación previa, aunque podrán ser revisadas según reglas previstas en la ley, en el edicto usado para el remate o en el mismo contrato de concesión, de manera de mantener el equilibrio económico y financiero de la inversión.<sup>22</sup>

### *Cambios en el marco institucional del comercio exterior*

Tal como viene dándose desde el inicio del presente decenio, la *administración* de la política de comercio exterior es reconocida como la pieza fundamental de la política industrial y de comercio exterior. En febrero de 1995, al comienzo del gobierno de Cardoso fue creada la Cámara de Comercio Exterior (CCE), que busca coordinar las actividades y decisiones relacionadas con la elaboración de una política de mediano plazo para esa área.<sup>23</sup> Sus objetivos incluyen ejecutar un vasto conjunto de atribuciones que cubren una amplia gama de temas relacionados con este sector de la economía:

i] Definir las directrices de la política de comercio exterior y manifestarse previamente sobre cambios en las normas y legislación del comercio exterior y temas relacionados.

ii] Fijar las directrices para los cambios en las tasas de los impuestos de importación y exportación; las investigaciones relativas a prácticas desleales; las políticas de financiamiento y de seguro de crédito a las exportaciones; la política de desregulación del co-

<sup>22</sup> Hasta el momento las carreteras de rodaje seleccionadas para concesiones son Río de Janeiro-São Paulo, Río de Janeiro-Juiz da Fora, y el puente Río de Janeiro-Niteroi. Entre las vías férreas, se encuentra la Red Ferroviaria Federal (RFFSA), dividida para efectos de concesión en seis superintendencias regionales. Una primera (Baurú-Corumbá) fue concedida en subasta a una empresa estadounidense en febrero de 1996.

<sup>23</sup> La CCE tiene como integrantes a los Ministros Jefe de la Casa Civil (que la preside), de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Planificación y Presupuesto, de Industria, Comercio y Turismo, y de Agricultura, Abastecimiento y Reforma Agraria; además del presidente del Banco Central, pueden ser invitados a participar de las reuniones representantes de otros órganos de gobierno. También cuenta con un Secretario Ejecutivo, nombrado por el presidente de la República.

mercio exterior, y la promoción de bienes y servicios brasileños en el exterior.

*iii]* Evaluar el impacto de medidas cambiarias, monetarias y fiscales sobre el comercio exterior.

*iv]* Formular la política sobre la concesión de áreas de libre comercio, zonas francas y zonas de procesamiento de las exportaciones.

*v]* Indicar los parámetros para las negociaciones bilaterales y multilaterales relativas al comercio exterior.

La CCE tiene finalidad consultiva, no ejecutiva, siendo principalmente un foro de discusión y coordinación de políticas; así, fija directrices y sirve de instrumento de diálogo entre el gobierno y los sectores productivos de la sociedad, pero no tiene capacidad de operación en materia de comercio exterior. Cada ministerio que la compone conserva su competencia específica.

Durante 1995, el tema del financiamiento a las exportaciones tuvo relevancia en las discusiones de la CCE, donde se definieron criterios para perfeccionar el mecanismo de *equiparación* de tasas de interés y se iniciaron estudios para establecer un sistema de seguro de crédito a las exportaciones. La exoneración fiscal de las exportaciones fue otro tema de importancia en las discusiones de la CCE, en la que, además, se realizaron esfuerzos para internalizar los mecanismos de protección aceptados en el ámbito de la OMC, como resultado de la Ronda Uruguay, sentando las bases para desarrollar los instrumentos legales necesarios para la constitución de un verdadero sistema de defensa comercial.

Las amplias posibilidades de incidencia de la CCE se muestran claramente al enumerar las acciones prioritarias que contempla su agenda para 1996:

*i]* De naturaleza administrativo-institucional: modernización de aduanas, mejoría en la aplicación de los mecanismos de defensa comercial y la creación de la Agencia de Promoción del Comercio Exterior.

*ii]* De naturaleza legal: elaboración de un anteproyecto de ley única de comercio exterior, cuyo objetivo es consolidar y simplificar la legislación relevante.

*iii]* Relativas a las exportaciones: políticas de financiamiento; de seguro de crédito; de incentivos; solución de cuestiones zoofitosanitarias mediante acuerdos bilaterales, y negociaciones internacionales para reducir las barreras no arancelarias sobre las exporta-

ciones, especialmente las dirigidas a Estados Unidos y la Unión Europea.

*iv]* Relativas a las importaciones: revisión del conjunto de exigencias nacionales en materia ambiental, fitosanitaria, de salud y de normalización técnica para adecuarse a las normas internacionales respectivas, y montaje de un sistema de seguimiento de precios de las importaciones con vistas a la efectiva implantación de un código de valorización aduanera.

*v]* Relativas al perfeccionamiento de la unión aduanera del Mercosur, definición de prioridades de negociación con los demás socios de la ALADI, armonización de políticas públicas que distorsionan el comercio, definición de la posición brasileña frente a los servicios, ajustes puntuales en la TEC y en la lista de excepciones del Mercosur.

*vi]* Relativas a propiedad intelectual y temas nuevos.

*vii]* Relativas a consolidar un grupo permanente con el sector privado para coordinar esfuerzos de diálogo con el gobierno.

Además de la CCE, el gobierno de Cardoso promovió cambios en el aparato de diseño e implementación de política de comercio exterior. El más visible, dentro del ámbito de la antigua Secretaría de Comercio Exterior, tuvo por objetivo una mayor especialización de sus funciones con la subdivisión de sus dos departamentos en cuatro, con atribuciones más claramente definidas y especializadas: *i]* el Departamento de Defensa Comercial, con atribuciones en las áreas de *antidumping*, subsidios y salvaguardas, incluyendo las negociaciones internacionales en esas materias; *ii]* el Departamento de Negociaciones Internacionales, encargado de la administración de la TEC; *iii]* el Departamento de Operaciones de Comercio Exterior, y *iv]* una secretaría de coordinación, el Departamento de Políticas de Comercio Exterior.

También en el ámbito de la Secretaría de Comercio Exterior, fue transformado el Comité Consultivo de Defensa Comercial (CCDC) con el objeto de examinar, en instancia consultiva, cuestiones relativas a investigaciones de *dumping* y subsidios y, especialmente convocado, aspectos relacionados con investigaciones de salvaguardas.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> El CCDC está compuesto por representantes de los Ministerios de Industria, Hacienda, Planificación, Relaciones Exteriores, Agricultura y de la Secretaría Ejecutiva de la Cámara de Comercio Exterior, y hace recomendaciones sobre los siguientes aspectos: *i]* Apertura y prórrogas en los plazos de cierre de las investigaciones. *ii]* Inicio del proceso de revisión de derechos, *antidumping* o compen-

Una de las características de las acciones del CCDC es que buscan dirimir el conflicto potencial existente entre el MICT y el Ministerio de Hacienda con respecto a la aplicación de aranceles, derechos y salvaguardas. Reconociendo las atribuciones en materia arancelaria del Ministerio de Hacienda, pero teniendo en cuenta que las salvaguardas son derechos y no impuestos, ha creado, de hecho, una instancia de colaboración entre los dos ministerios. Esto ha permitido que el MICT cuente, al menos potencialmente, con un instrumento de política significativo.

### *Legislación de defensa comercial*

En el campo de las relaciones comerciales con el exterior, se aprobó, a fines de 1995, una ley que protege a la industria nacional contra prácticas desleales de comercio. Esa ley sigue al Acuerdo *Antidumping* y al Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios vigentes en el ámbito de la OMC, incorporando los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones realizadas en Marrakech en abril de 1994. Su característica más importante es la separación del derecho *antidumping* de la legislación en materia de impuestos a la importación. De esta forma, a partir de su promulgación, la aplicación de esta legislación queda a cargo del MICT, más precisamente, del Departamento de Defensa Comercial, en tanto que los asuntos relativos a la aprobación de aranceles permanecen en el ámbito del Ministerio de Hacienda. Esta legislación es relevante por la importancia potencial de sus instrumentos, los que son aceptados a nivel internacional.

Compete al MICT y al Ministerio de Hacienda la decisión de aplicar, mediante un acto conjunto, cada una de las medidas previstas en esa legislación y homologar compromisos de precios, con base en el parecer de la Secretaría de Comercio Exterior que compruebe la existencia de *dumping*, subsidios o amenaza de perjuicio grave a la industria nacional.

satorios, definitivos. *iii*] Archivo. *iv*] Aplicación de derechos, *antidumping* o compensatorios, provisionales o medidas de salvaguarda provisionales. *v*] Homologación o finalización de compromisos. *vi*] Cierre de investigación, con o sin aplicación de derechos, *antidumping* o compensatorios, definitivos o de medidas de salvaguarda definitivas. *vii*] Suspensión de los derechos, *antidumping* o compensatorios, definitivos. *viii*] Revocación, suspensión, alteración o prórroga de medidas de salvaguarda definitivas.

### *Medidas arancelarias ad hoc*

El proceso de apertura de la economía brasileña ha sido exitoso, especialmente si se considera que, durante la mayor parte del tiempo en que ocurrió, la economía se encontraba en recesión (1990-1992). Por otro lado, no cabe duda de que el elevado nivel de los aranceles prevalecientes hasta 1993 y la no existencia de una infraestructura de importaciones y de canales adecuados de comercialización de bienes importados contribuyeron a que la apertura comercial, que recién comenzaba a manifestarse plenamente a partir de ese año, coincidiera con un nuevo período de crecimiento económico.

La adopción de nuevas técnicas productivas simultáneamente a la apertura contribuyó de manera importante para que se diera una reestructuración defensiva que abarcó gran parte de los sectores industriales. Sin embargo, algunos cambios no previstos generaron incertidumbre y fueron nocivos para la formación de expectativas y el desempeño industrial. Entre éstos, destacan las anticipaciones del cronograma de reducciones arancelarias en 1994, con rebajas de aranceles de la TEC del Mercosur y otras reducciones arancelarias con objetivos antiinflacionarios. Esos factores, reforzados por la valorización del tipo de cambio con respecto al período previo al Plan Real, el recalentamiento de la actividad económica y el lento progreso de las reformas estructurales (desregulación, privatización, etc.) contribuyeron a que surgiera un déficit comercial del orden de tres mil millones de dólares en 1995, debido al crecimiento extraordinario de las importaciones.<sup>25</sup> En reacción a este resultado, y temiendo que la balanza comercial quedase fuera de control, el gobierno equivocadamente decidió, como se vio antes, un sistema de cuotas para la importación de automóviles, además de elevar sustancialmente los aranceles de importación para varios productos.

La industria nacional ha aprovechado, en ciertas coyunturas, la propia *posibilidad* de un déficit en la balanza comercial para presionar al gobierno para que retroceda en la apertura comercial. En

<sup>25</sup> Existe un componente no cuantificable subyacente en la elevación de las importaciones en los últimos años que tiene origen en que el acceso de los consumidores y productores a productos importados en condiciones de precios semejantes a los nacionales fue restringido durante decenios. ¿En qué medida la "preferencia revelada" por productos importados no está reflejando ese fenómeno?

este contexto, una de las principales características de la política de comercio exterior, especialmente en el ámbito del Mercosur, ha sido el constante cambio en los aranceles de importación de los productos integrantes de la lista de excepciones a la TEC,<sup>26</sup> la que refleja, *grosso modo*, la propia estructura arancelaria brasileña. Esas modificaciones buscaron mantener los aranceles de productos como textiles, artículos de vestuario, electrodomésticos, automóviles y motocicletas, en un nivel bastante superior a los de la TEC.<sup>27</sup> Además, se elaboró una nueva lista de protección arancelaria (lista Dallari),<sup>28</sup> que incluía unos 60 productos, tales como textiles, lácteos y artículos de vestuario. Esta lista, con duración de un año y ajustes trimestrales, fue determinada en abril de 1995, posteriormente a la lista de excepción a la TEC, como respuesta a las presiones proteccionistas sectoriales, aun cuando su objetivo explícito haya sido combatir problemas de desabastecimiento.

A finales de marzo de 1995, las autoridades económicas emitieron un decreto (con vigencia de un año) que elevó a 70% los aranceles de 122 productos incluidos en la TEC, principalmente electrodomésticos de línea blanca (refrigeradores, *freezers*, máquinas de lavar, licuadoras y batidoras) y de línea marrón (televisores y aparatos de sonido), aparatos telefónicos, zapatos, motocicletas y automóviles, buscando equilibrar las cuentas externas. Antes de que expirara ese plazo y los aranceles de esos productos se redujeran al nivel de la TEC (20%), el gobierno diseñó un programa de reducción arancelaria más gradual para 107 de los 122 productos en cuestión.<sup>29</sup> El arancel para electrodomésticos portátiles y electrónicos, así como para motocicletas y bicicletas fue reducido a 35%. El arancel de *freezers*, refrigeradores y aparatos de aire acondicionado fue fijado en 30%. El sector del calzado será el único en mantener una tasa de 40%, porcentaje superior al consolidado por Bra-

<sup>26</sup> La lista de excepciones contiene 300 productos.

<sup>27</sup> Más incluso, hay posiciones que señalan que todavía están vigentes restricciones no arancelarias; por ejemplo, las importaciones de telas y arroz sólo podrían concentrarse con pago al contado. El autor no encontró evidencia de legislación a este respecto, aunque sí hay información de que los plazos de financiamiento a las importaciones textiles se redujeron de 180 días a 30.

<sup>28</sup> Nombre del entonces Secretario de Abastecimientos y Precios. Hay que hacer notar que esta lista implicaba una cierta reducción de la protección en la medida en que fijaba tasas de 2% para atender el abastecimiento interno.

<sup>29</sup> Los 15 productos restantes son resinas termoplásticas que, por razones de abastecimiento, serán retiradas de la lista de excepciones a la TEC.

sil en la OMC, debido a la creciente importación de productos originarios de China. La reducción de tasas del impuesto de importación para los electrodomésticos portátiles y productos electrónicos seguirá un cronograma más lento que el determinado para los productos de línea blanca, dado que la reestructuración de este último sector productivo se encuentra más avanzada. Según el nuevo cronograma, la reducción de aranceles será de 2, 3 o 4% al año, según el producto, hasta alcanzar el nivel de la TEC en el año 2001.

Respecto a sectores como textiles, se buscan alternativas técnicas para evitar rebajas arancelarias demasiado bruscas. En este sentido, existen propuestas de inclusión de los productos textiles en una "lista especial", vinculada a metas de estructuración industrial, o incluso la adopción de medidas de salvaguarda, si fuesen comprobados daños debido al aumento de las importaciones, pudiendo llegar a fijarse aranceles compensatorios o cuotas de importación. De cualquier forma, el sector textil seguirá teniendo atención prioritaria por parte de la política gubernamental debido a su histórica importancia en términos de acumulación de capital, poder político y generación de empleos en diversos estados del país.

En mayo de 1996, el gobierno anunció su disposición de fijar cuotas para la importación de tejidos y confecciones. Esas cuotas podrían ser determinadas inmediatamente respecto de importaciones originarias de China, Taiwán y Panamá, países que no forman parte de la OMC. Con relación a las exportaciones de los demás países —especialmente Corea del Sur, Tailandia, Pakistán y Hong Kong— el procedimiento deberá ser más lento, hasta que se consiga demostrar el daño a la industrial nacional causado por el súbito aumento y el alto monto de las importaciones. La base de cálculo para las cuotas será estimada a partir de los términos del Acuerdo de Textiles y Vestuario de la OMC, previéndose negociaciones con los países involucrados para determinar su contenido final.

### *La política de financiamiento del BNDES*

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social es el principal instrumento de ejecución de política de inversión a largo plazo del gobierno brasileño y su presupuesto para 1996 alcanza los 11 000 millones de dólares. Debido a la reducción de la demanda

de préstamos que acompañó a la recesión de 1990-1992,<sup>30</sup> el Banco pasó a tener un papel menos proactivo que el que históricamente había tenido, habiéndose dedicado especialmente a atender la demanda ya existente. Al mismo tiempo —y en parte debido a esa reducción en la demanda de crédito— aumentaron los sectores y actividades objeto de financiamiento de acuerdo con sus políticas operacionales.<sup>31</sup>

En los primeros años del decenio de los noventa crecieron los préstamos del BNDES vía FINAME, la subsidiaria encargada del financiamiento de la adquisición de máquinas y equipamientos. En 1994, sus desembolsos llegaron a 58% del total del sistema BNDES, reflejando que, dada la incertidumbre en relación al futuro que caracterizó a esa época, las empresas optaron por concentrarse en inversiones de reposición, evitando nuevos proyectos de plantas industriales.<sup>32</sup>

En diciembre de 1995, en respuesta al pobre desempeño de algunas ramas industriales fuertemente afectadas por la competencia de las importaciones (calificada como desleal por los empresarios), el BNDES anunció su intención de financiar programas de reestructuración. Entre los sectores beneficiados, destacan los de calzados, textil y autopartes. Esa política de financiamiento de largo plazo se caracteriza por medidas *ad hoc* que buscan responder a focos de presión mientras no se defina una política de reestructuración propiamente tal.<sup>33</sup>

En otro ámbito, la creación de la tasa de interés de largo plazo (TJLP), en 1994, fue el primer intento de reducción del costo de financiamiento de largo plazo y, por lo tanto, del *costo Brasil*, anticipando una significativa reanudación de los pedidos de préstamos en 1995. Así, las aprobaciones de préstamos pasaron de 3.9 miles

<sup>30</sup> Los desembolsos del sistema BNDES (incluyendo sus subsidiarias) que habían sido del orden de 3 100 millones de dólares en promedio en 1990-1994, crecieron a 5 500 millones en 1994 y a 7 700 millones en 1995.

<sup>31</sup> Uno de los sectores que más se benefició con estos cambios en la política operacional fue el agropecuario. Su participación en el total de los financiamientos aumentó de 4% en 1990 a alrededor de 20% en 1994. Por el contrario, la industria de transformación vio su participación reducida de 73 a 41% en el mismo periodo.

<sup>32</sup> En 1995, esa participación se redujo a 48% y en el primer trimestre de 1996 a 33 por ciento.

<sup>33</sup> En 1995, el BNDES contrató una investigación para sugerir una estrategia de reestructuración que sirviera de base para el diseño de sus políticas y acciones de financiamiento. Véase BNDES, 1995.

de millones de dólares en 1993 a 9.7 miles de millones en 1995 (con 53 y 59% destinados a la industria de transformación respectivamente).

### *La política de competencia*

La legislación *antitrust* brasileña data de 1962, aun cuando en los hechos sólo se pueda hablar de la formulación de una política de competencia en el ámbito nacional en el decenio actual. La ley correspondiente creó un tribunal administrativo, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) y definió las prácticas consideradas como infracciones al orden económico, por ser dañinas a la competencia.<sup>34</sup>

Una nueva fase se inició al promulgarse la Constitución de 1988, que define la libre competencia, al igual que la protección al consumidor, entre los principios de orden económico. Su artículo 143, párrafo 4, establece que "la ley reprimirá el abuso del poder económico que busque el control de los mercados, la eliminación de competencia y el aumento arbitrario de las ganancias". Además de eso, cambios en el ambiente económico internacional y la progresiva liberalización de la economía nacional<sup>35</sup> llevaron a los sucesivos gobiernos a incluir la defensa de la competencia en la agenda de políticas a partir de 1990 (Naidin, 1995). Esta preocupación llevó a aprobar una ley en 1991 para proveer al Estado del instrumental adecuado para la regulación del comportamiento de los agentes económicos que evitase, o al menos redujese, las fricciones causadas por el cambio desde un ambiente institucional estrictamente regulado y controlado hacia un ambiente de mayor libertad en la conducción de los negocios. La ley también buscaba acelerar la conclusión de los procesos administrativos, una preocupación central de las autoridades económicas dada la experiencia de la primera fase de actuación del CADE, en la que frecuentemente ocurría que la conclusión del proceso administrativo se daba cuando

<sup>34</sup> Entre 1963 y 1990, el CADE se hizo cargo de 337 casos. De éstos, 117 procesos se revisaron y 16 fueron condenados. Sin embargo, todos fueron suspendidos por el Poder Judicial después del recurso de las partes involucradas. Además, ninguno de los procesos tuvo una repercusión significativa.

<sup>35</sup> En particular con la eliminación de los controles de precios y de entrada a los mercados, que caracterizaron el patrón de intervención anterior.

el hecho económico que le había dado origen se había vuelto irrelevante, incluso por desaparición de la parte afectada, pues la duración media de los procesos era de dos años.

La ley de 1991 tuvo vida corta, debido a la insatisfacción con sus resultados. En junio de 1994 se aprobó una nueva legislación que actualmente regula la política de competencia. La nueva ley consolida la legislación anterior sobre defensa de la competencia y represión al abuso del poder económico. Desde el punto de vista institucional, el sistema de defensa de competencia, de naturaleza administrativa, está compuesto básicamente por la Secretaría de Derecho Económico (SDE) del Ministerio de Justicia y por el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), también en la estructura del Ministerio de Justicia.

Algunos de los aspectos de la nueva legislación que merecen destacarse son los siguientes:

i] Aparece la figura de *compromiso de cesación de práctica*, sin que el compromiso implique reconocimiento de la infracción. Durante el plazo determinado para el cumplimiento del compromiso de cesación, el proceso administrativo es suspendido y archivado, siempre y cuando se cumplan todas las condiciones estipuladas. Esa figura es conocida en las experiencias norteamericana y europea, donde más de 80% de los conflictos se solucionan por acuerdos de cesación, lo que hace que los objetivos de política sean alcanzados con un costo mínimo para el poder público y las partes involucradas.

ii] Transforma el CADE en organismo federal semiautónomo (*autarquía*), lo que le confiere personalidad jurídica propia, así como autonomía administrativa y financiera para cumplir con más agilidad sus funciones de prevención y represión del abuso del poder económico. Esta opción de fortalecer la instancia administrativa de la política de competencia sigue la tendencia internacional de crear procedimientos ágiles y flexibles para la aplicación de la legislación. También hace posible la incorporación de criterios económicos de evaluación de los efectos de las prácticas restrictivas y de los actos de concentración sobre el funcionamiento del mercado y el bienestar de los consumidores, así como sobre la capacidad tecnológica y la competitividad de la producción nacional.

iii] Crea una procuraduría para que represente al CADE en juicios. Así éste puede tener la posibilidad de defensa de sus decisiones frente al Poder Judicial, ya que normalmente los agentes

apelan judicialmente sus decisiones administrativas. Por otra parte, al procurador le corresponderá promover la ejecución judicial de las decisiones del CADE.

*iv]* Establece la imposibilidad de interposición de recursos, en el ámbito administrativo, contra las decisiones del CADE, lo que fortalece su independencia.

*v]* Da carácter legal a las opiniones técnicas de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda sobre los aspectos económicos de las averiguaciones sobre prácticas restrictivas y actos de concentración económica. Estas opiniones técnicas responden a la necesidad de tener en cuenta criterios de eficiencia económica, impacto sobre la estructura productiva, bienestar del consumidor y desarrollo tecnológico.

*vi]* Cambia el sistema de análisis de actos que impactan sobre la concentración económica, definiendo al CADE como la autoridad máxima y creando la figura del compromiso de desempeño, con metas cuantitativas a ser cumplidas en plazos definidos, cuando la concentración implique significativa reducción del grado de competencia en el mercado. En caso de incumplimiento de los compromisos acordados, la Secretaría de Derecho Económico deberá iniciar un proceso administrativo basado en indicios de abuso del poder económico.

*vii]* Tipifica como infracción al orden económico el aumento abusivo de precios, definido como un aumento de precios no justificado por la evolución de los costos, considerándose la posibilidad de comparación con mercados similares. Adicionalmente, define procedimientos para reprimir esa práctica.

*viii]* Introduce el concepto de posición dominante en el mercado, basado en la doctrina europea. Según esa doctrina —que utiliza como parámetro la participación en más de 20% en el mercado, proporción que puede ser revisada de acuerdo con las condiciones específicas de cada mercado— no se penaliza a las empresas grandes, sino a las que abusan de su capacidad para imponer condiciones unilaterales a sus socios.

*ix]* Finalmente, son equiparadas a la categoría de empresa todas las personas jurídicas o naturales, asociaciones, sociedades de hecho o de derecho, entidades de carácter público o privado, entre otras modalidades de organización, incluso cuando ejerzan actividades bajo régimen de monopolio legal. Esa medida fue inspirada por la convicción de que todos los agentes que ejercen actividades

económicas deben estar sujetos a las reglas que buscan impulsar prácticas comerciales leales. Con esto se evita la consolidación de espacios de privilegios donde imperen otro tipo de reglas.

La política de defensa de la competencia adoptada en Brasil aún enfrenta diversas dificultades de orden administrativo e institucional. El dispositivo legal que transforma el CADE en organismo semiautónomo y le confiere una estructura propia no ha sido cumplido hasta mediados de 1996, lo que dificulta la consolidación de esta política. Esta situación —escasos recursos técnicos y operacionales para hacer cumplir la legislación— es típica de países en la etapa de desarrollo económico e institucional de Brasil.

#### IV. EL DEBATE ACTUAL Y LAS PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Cualquier discusión acerca de los rumbos de acción gubernamental en lo que respecta a las políticas industrial y de comercio exterior en el Brasil debe partir de que la prioridad absoluta en términos de política económica es atribuida en la actualidad (1996) a la política de estabilización. Eso no significa, sin embargo, unanimidad de pensamiento y de decisión en el seno del aparato del Estado.

El discurso oficial (y su práctica) en materia de política industrial y de comercio exterior es *unánime* sólo en la medida en que todos los ministerios del área económica justifican las medidas que toman en nombre de la necesidad de equilibrar la balanza comercial y de mantener empleos en los sectores de la industria más afectados por la apertura comercial. Entretanto, en el día a día de la conducción de la política económica, se perciben divergencias sobre el grado de protección deseable y los sectores a proteger, la importancia que se atribuye al gasto y al déficit del sector público, y el papel que se le asigna a la política cambiaria y a instrumentos financieros como las políticas de crédito (bajo el control del Banco Central y, en parte, del Banco do Brasil, ambos de la órbita del Ministerio de Hacienda) y de financiamiento del BNDES (actualmente subordinado al Ministerio de Planeamiento y Presupuesto).

Un programa de liberalización comercial tiene objetivos que se concretan a largo plazo a medida que la reducción de la protección

aproxime la estructura de precios relativos nacionales a los internacionales, modificando la asignación de recursos en el largo plazo en favor de los bienes transables cuya producción sea más eficiente. Por eso mismo, las anticipaciones de 1992, 1993 y 1994 en el cronograma de reducciones arancelarias originalmente decidido fueron retrocesos en relación a lo que había sido expresamente declarado como la política gubernamental básica.

El impacto de la competencia de productos importados en condiciones de tipo de cambio *relativamente* sobrevaluado fue claramente beneficioso para la estabilización de precios luego del Plan Real. Sin embargo, a más largo plazo sus impactos sobre la oferta tienden a ganar, dinámicamente, más peso. La liberalización comercial provocó cambios en la estructura productiva que aumentaron la eficiencia en la utilización de los recursos y mejoraron la calidad del producto final. Todo esto representó un abaratamiento de los costos de producción, con positivas implicaciones sobre la estabilización de precios. Adicionalmente, las crecientes importaciones de materias primas y de bienes de capital se beneficiaron de tasas de interés de los préstamos externos sustancialmente menores que las vigentes en el país, lo que contribuyó a mejorar la competitividad de un sector de la producción nacional, parcialmente compensando las elevadas tasas de interés internas (especialmente para capital de trabajo) vigentes hasta 1996. A continuación se profundizará en estos puntos a partir de una evaluación de las ganancias de productividad y competitividad

### *El tipo de cambio, las ganancias de productividad y la competitividad ex ante*

Una de las principales características del plan de estabilización brasileño fue anclar el tipo de cambio, simultáneamente con mantener tasas de interés elevadas —aunque decrecientes a partir de mediados de 1995— al menos durante los dos primeros años de vigencia del programa. ¿Cuáles son los impactos de esa estrategia sobre la competitividad de la producción industrial?

Subyacente a las posibles respuestas a esta pregunta están las sustanciales ganancias de productividad logradas en la industria brasileña desde el final del decenio de los ochenta. Éste es un tema de indiscutible importancia por sus implicaciones sobre la produc-

tividad agregada y, por ende, sobre el bienestar actual y futuro, la competitividad de la producción manufacturera y las perspectivas de evolución del empleo industrial. La importancia del tema es reforzada por el hecho de que las ganancias de productividad recientes implican una discontinuidad en la tendencia decreciente de tales aumentos que se venía observando desde el decenio de los setenta.

Existen indicaciones dispersas y estudios de caso que muestran que el país está en una etapa de cambios tecnológicos y organizacionales semejante a las de otros países del Primer y Tercer Mundo.<sup>36</sup> Brasil no es, como nunca lo ha sido, una isla exótica y aislada caracterizada por un sistema económico único en el mundo en términos de prácticas gerenciales, en el cual las innovaciones tecnológicas y administrativas internacionales pasan de largo. El tema de la reorganización productiva e incorporación de nuevas tecnologías ha dominado infinidad de discusiones, en lo que se refiere a su interpretación, límites, potencialidades y, no menos importante, consecuencias sobre la absorción de mano de obra.

Después de caer casi 5% en 1990 —fruto de una recesión no anticipada, en que la mano de obra empleada en la producción disminuyó 5.3% en tanto que la producción física cayó 9.5%— la productividad de la mano de obra de la industria aumentó aceleradamente desde entonces: 42.6% acumulado en 1991-1995 (7.4% promedio anual). Esto es más que todo el aumento de productividad de los decenios de los años setenta y ochenta. La liberalización del comercio exterior, el Programa Brasileño de Calidad y Productividad, el proceso de privatización, la desregulación de la economía y la difusión de nuevas técnicas gerenciales originaron un vigoroso crecimiento de la productividad industrial, el que fue reforzado por el ajuste con recesión que caracterizó prácticamente todo el trienio inicial de los años noventa.

La reanudación del crecimiento de la productividad en los años noventa tiene inicialmente como base una reacción a la recesión de comienzos del decenio, que fue acompañada de una modernización de las técnicas productivas y gerenciales. Esta modernización, que se puede calificar como defensiva, tiende a tener un carácter permanente, pues implicó la incorporación de nuevos modelos de organización industrial existentes en la esfera internacional. In-

<sup>36</sup> Para un análisis referido a América Latina, véase Ramos (1995).

dudablemente, hubo un cambio en los métodos de gestión y administración, que incluyen no sólo la administración de los recursos humanos sino también la optimización en los procesos logísticos.

Para medir el impacto de los aumentos de productividad sobre la competitividad de la industria manufacturera, se han estimado los costos unitarios de mano de obra (*ULC-unit labor costs*), que se definen como los costos totales de mano de obra por unidad de producción medidos en dólares.<sup>37</sup> El ULC es una *proxy* de los costos totales por unidad de producción y, por lo tanto, de la competitividad de precios, si se acepta que los demás costos (especialmente de materias primas y servicios de capital) siguen una dinámica similar y que el margen de ganancia es aproximadamente constante.

En la industria de transformación brasileña, el ULC es creciente desde 1986 hasta aproximadamente 1990, como resultado de aumentos del costo salarial debido al atraso del tipo de cambio y a una productividad virtualmente estancada. Entre 1990 y 1992, las fuerzas de la recesión y la inflación, en presencia de un fuerte aumento de la producción, llevaron a la disminución del ULC. A partir de 1992, esa tendencia es revertida, a pesar de las sustanciales ganancias de productividad entre 1993 y 1995. Con la implementación del Plan Real, el tipo de cambio pasa a separarse progresivamente del salario medio de la industria, resultado que es claro especialmente en 1995.

La pregunta que obviamente surge es: ¿en qué medida un aumento del costo unitario de trabajo, como el observado especialmente en el último trienio, no compromete la competitividad en materia de precios de la producción manufacturera? Defensores de un ajuste del tipo de cambio alegan que una forma de recuperar competitividad sería mediante una devaluación real del mismo. La posición aparentemente mayoritaria entre las autoridades económicas apuntan en otra dirección: la tasa de cambio deseada es aquella que equilibra la balanza de pagos, es decir, que resulta en un déficit en cuenta corriente financiable con recursos del exterior en condiciones normales de funcionamiento de la economía y sin

<sup>37</sup> El ULC puede ser escrito como la razón entre el salario medio en dólares y la productividad horaria de mano de obra. De esta manera, aumentos en el ULC pueden estar reflejando aumentos del salario en dólares superiores a la variación de productividad o reducciones del salario menores que las de la productividad.

pérdida sustancial de las reservas. La confortable situación de las reservas internacionales a mediados de 1996 parece apoyar a esta visión.<sup>38</sup>

### *Avances y retrocesos de la política industrial*

La política industrial y de comercio exterior inaugurada en 1990 se basaba en dos estrategias principales: aumento de la competencia y política de competitividad.<sup>39</sup> Aun cuando existe alguna superposición entre ambas, parece claro, pasados seis años de su formulación y el inicio de su implantación, que la primera estrategia fue más exitosa que la segunda.

La política de competencia implicaba el éxito de la liberación comercial, que expuso gradualmente a la industria brasileña a la competencia externa, y una política de competencia propiamente tal orientada a impedir conductas que implicasen abuso de poder de mercado, es decir que mejorase las condiciones de competencia en el mercado interno. La primera parte fue más exitosa que la segunda. Los cambios recientes en la estructura y atribuciones del CADE y de la SDE, señalados anteriormente, sugieren que, a partir de ahora, el gobierno tenderá a dar más atención a los aspectos vinculados a la competencia en el mercado interno.

En relación a la política de competitividad, asociada al PCI, al PBQP y al PACTI, los resultados estuvieron dentro de lo esperado. El primero de éstos debía proponer las directrices generales e instrumentos de la política de competitividad, además de identificar las iniciativas del gobierno en el área. En los hechos, el documento que lo divulgó se resumía a "una lista mal articulada de objetivos e instrumentos de política".<sup>40</sup> En cuanto al PACTI y el PBQP, ya se mostraron anteriormente sus logros aunque aún es prematuro evaluarlos de manera definitiva.

<sup>38</sup> Sin embargo, el suplemento financiero del *Financial Times* del 25 de marzo de 1996, refiriéndose a las inversiones financieras en América Latina, apuntaba que el lema de los inversionistas extranjeros para la región era: "Aproveche la fiesta, pero quédese cerca de la puerta."

<sup>39</sup> La expresión del documento oficial del MEFP es: "La competencia como regla del juego y la búsqueda de competitividad como estrategia industrial básica." Véase Guimaraes (1995), p. 4.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 28.

Las acciones concretas en términos de política de competitividad han estado concentradas en la política comercial. De hecho, la reseña de las medidas adoptadas o propuestas en los últimos dos o tres años revela que la única acción de política industrial propiamente dicha fue la adopción del acuerdo para la industria automotriz. Nuevamente, es temprano para hacer evaluaciones. Sin embargo, los críticos de este acuerdo enfatizan sus efectos negativos sobre la industria nacional productora de autopartes. La asociación patronal correspondiente ha alertado continuamente sobre los riesgos que implica mantener el acuerdo de la industria automotriz en los términos actuales, por las ventajas que confiere a las importaciones en perjuicio de la producción nacional.

Las políticas con impacto sobre la industria de textiles y confecciones son también objeto de discusión, al igual que lo que sucede en otros sectores como los de calzado, vino, bicicletas, muebles, juguetes, etc. Un estudio reciente del BNDES —que identifica necesidades de inversión del orden de 8 000 millones de dólares en los próximos cinco años para garantizar la competitividad de la industria textil— señala que la balanza comercial de ese sector pasó, entre 1992 y 1995, de un superávit de 900 millones de dólares a un déficit de aproximadamente la misma magnitud, derivado del aumento de las importaciones (“inundación” en el *slang* del lobby) de tejidos sintéticos y confecciones de precio bajo. Sin embargo, el mismo estudio muestra que las ventas del sector son de casi 23 000 millones de dólares, a pesar del aumento de las importaciones. Parece claro que la política industrial ha sido utilizada (o, al menos, existen iniciativas en esa dirección) en defensa de intereses particulares, como también es el caso del pedido de prórroga de los mecanismos de apoyo al programa de producción de alcohol a partir de la caña de azúcar (Proalcol), que ha encontrado eco en el nivel ministerial.

Exactamente como ocurrió con la apertura comercial en sus principios, las disposiciones referentes al Mercosur fueron, hasta cierto punto, ignoradas en la fase de transición que terminó en 1994. Sin embargo, recientemente han aumentado las críticas internas a las posturas de política industrial y de comercio exterior que el país ha adoptado respecto del mismo. Por ejemplo, una crítica ahora común condena las concesiones brasileñas negociadas cuando se elaboró la TEC. En cuanto a los beneficios de ese esquema de integración, se cuestionan algunos, como los del acuerdo

automotriz con Argentina, que permite la libre entrada de automóviles argentinos a Brasil hasta 1999, al tiempo que las cuotas argentinas imponen límites a las exportaciones brasileñas, lo que estaría provocando un desvío de las inversiones extranjeras directas hacia Argentina. Este argumento fue, además, uno de los utilizados por las autoridades económicas brasileñas para justificar la imposición de cuotas de importación a los automóviles en abril de 1995.<sup>41</sup>

*El difícil equilibrio entre políticas proteccionistas y de reestructuración industrial*

¿En qué medida la inflación brasileña está realmente controlada? Relacionado con eso, ¿es necesario cambiar la política cambiaria para aumentar la competitividad en las exportaciones? ¿Cómo es posible compatibilizar estabilidad y competitividad con la defensa del nivel de empleo demandada por diversas y legítimas opiniones políticas? Éstos son los temas de fondo subyacentes a la evaluación de las políticas de competitividad en el Brasil actual.

El recrudescimiento del proteccionismo, visible en diversas iniciativas tomadas hasta el momento, o en vías de serlo, encuentra justificación en nombre del nivel de empleo y de la defensa frente a prácticas comerciales supuestamente desleales y perjudiciales a la industria nacional por parte de países como China. Cotidianamente la prensa muestra casos de industrias (supuestamente) afectadas por prácticas condenadas por los órganos reguladores del comercio internacional. Los pedidos de apertura de investigación de casos de *dumping* aumentan, pero eso no significa que de hecho estén ocurriendo. Frecuentemente el intento de conseguir protección adicional por esta vía refleja la incapacidad de competir con los productos importados.

Es necesario definir políticas de reestructuración para los sectores en riesgo a fin de evitar que queden a merced de iniciativas proteccionistas sin otro fundamento económico que no sea mantener el *statu quo*. Desde el inicio de la política industrial y de comercio exterior del gobierno de Collor (o incluso antes) se postula que

<sup>41</sup> Para una evaluación reciente de las políticas y desempeño del Mercosur, véase Kume (1996).

el espacio para políticas de *targeting* industrial debería estar restringido a dos conjuntos: sectores de tecnología de punta y sectores que necesitan ser reestructurados. Lamentablemente, se ha avanzado poco en ambos frentes, lo que ha favorecido a iniciativas aisladas, *ad hoc* y no consensuales en el interior del gobierno. El discurso cuasioficial antes expuesto avanza poco en esa dirección, prefiriendo concentrarse en aspectos poco controvertidos y en vagas proposiciones que probablemente no se implementarán.

Las dificultades para el diseño e implementación de una nueva política industrial son conocidas y formidables (Bonelli, 1996, y Peres, 1994). Falta definir instrumentos y mecanismos legales apropiados a la nueva fase de desarrollo de la industria y al patrón competitivo que gradualmente se consolida en la economía brasileña. Además de eso, es necesario crear instancias institucionales adecuadas a los nuevos tiempos y a las nuevas situaciones que tendrán que enfrentar los decisores de política. La falta de preparación de las agencias públicas en ese aspecto es notoria. Un avance importante, pero aún insuficiente, es la nueva legislación relacionada con las investigaciones de *dumping*, subsidios y salvaguardas, antes mencionada.

Mientras tanto, la opinión pública está entre dos fuerzas antagónicas. Por un lado, se beneficia de nuevos productos, más baratos y de mejor calidad, tanto nacionales como importados, lo que la lleva a apoyar y aplaudir la apertura comercial. Por otro lado, se ve expuesta a un sinnúmero de quejas empresariales y amenazas de pérdida de empleo debido, como lo señalan los agentes que presionan, precisamente a las medidas de liberalización comercial. Ésa es la manera como el choque entre estas dos alternativas de política es percibido por la sociedad brasileña.

## BIBLIOGRAFÍA

- BNDES (1995), *Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro*, Río de Janeiro, Textos para Discussão, núm. 25, DEPE/BNDES, mayo.
- Bonelli, R. (1996), *Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil*, Río de Janeiro, CNI, SENAI y CIET.

- Frisctak, C. (1995), *The brazilian industry's productive revolution and the dissemination of ISO-9000 standards*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Guimaraes, E. A. (1995), *A experiencia recente da política industrial no Brasil: uma avaliação*, Texto para Discussão, núm. 326, Río de Janeiro, IEI-UFRJ, marzo.
- Kume, H. (1996), "Mercosul 1995: uma avaliação preliminar", en IPEA, *Perspectivas da economia brasileira-1966/97*, Río de Janeiro, IPEA.
- MICT (1995), *Política industrial, tecnológica e de comércio exterior - Reestruturação e expansão competitivas do sistema industrial brasileiro*, Brasilia, Ministerio da Indústria Comercio e do Turismo, septiembre.
- Naidin, L. (1995), "Os novos mecanismos de defesa comercial - Aplicação dos Códigos no Brasil", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol. 44, Río de Janeiro, FUNCEX, julio-septiembre.
- Peres, W. (1994), "Políticas de competitividad ", *Revista de la CEPAL*, núm. 53, Santiago de Chile, agosto.
- Ramos, J. (1995), *El desafio de la competitividad en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- Suzigan, W. y A. Villela (1996), *Industrial policy in Brazil*, São Paulo, UNICAMP, Campinas, febrero.

### 3. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN CHILE

GUILLERMO LABARCA\*

#### I. ANTECEDENTES

La estrategia de liberalización de Chile iniciada en 1982 comenzó ajustando la balanza comercial, lo que tuvo como consecuencia un aumento del tipo de cambio real que impulsó la expansión de las exportaciones y aumentó la rentabilidad del sector productor de bienes transables. Simultáneamente se facilitó el ingreso de capitales con el objeto de minimizar los costos del ajuste vinculados a la liberalización comercial y apoyar la modernización de las empresas que estaban operando con tecnologías atrasadas. El ingreso de capitales fue fomentado, pero regulado por medio de controles, con el objeto de orientarlos hacia inversiones en las áreas que ofrecían mayores ventajas comparativas y donde hubiera incorporación de innovaciones tecnológicas. La liberalización significó una reasignación de recursos productivos hacia el sector exportador y los sectores más competitivos en el mercado mundial. Se fomentó así la industria local, al mismo tiempo que se buscó atraer inversiones desde el exterior. Por otra parte, se han diseñado diferentes instrumentos para mantener y mejorar la posición competitiva de las empresas.<sup>1</sup>

La política industrial ha sido más un conjunto de medidas y acciones de apoyo a la competitividad de las empresas que de incentivos al aumento de la productividad. Los cambios en el aparato

\* Consultor de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>1</sup> La estrategia de apertura chilena ha dado lugar a un debate recurrente sobre la conveniencia de liberalizar la cuenta de capitales. Las autoridades estiman que una liberalización total de esos flujos, particularmente los de corto plazo, puede deteriorar el tipo de cambio real, afectando la competitividad y expansión de las empresas.

productivo que se han realizado desde 1982 han estado, en gran medida, determinados por estas estrategias. En general se trata de medidas de corto plazo que mejoran la posición competitiva de los productos nacionales, habiéndose puesto menos énfasis en iniciativas orientadas a impulsar cambios tecnológicos y organizacionales, y el desarrollo de nuevos productos (CEPAL/CIID, 1995).<sup>2</sup>

Así, se han dedicado más recursos e imaginación y, sobre todo, voluntad política más decidida a las áreas de fomento a las exportaciones y a las pequeñas y medianas empresas. Es también en estas áreas donde se perciben los mayores éxitos e impactos sobre el desarrollo de la industria nacional. Otras áreas, tales como protección al medio ambiente, apoyo a la innovación y difusión tecnológica, desarrollo de los recursos humanos y de la infraestructura muestran políticas menos incisivas.

Las razones de esta debilidad o ineficacia se deben a factores de diverso orden. En primer lugar, están los tiempos de maduración de ciertas iniciativas, cuyos frutos se empiezan a percibir sólo en el mediano o largo plazo, como son las políticas de recursos humanos, desarrollo tecnológico y medio ambiente. Otro factor a considerar son los recursos disponibles (o accesibles sin provocar desequilibrios en el gasto fiscal) que afectan especialmente al gasto en esas áreas.

El estilo de gestión política que busca definir estrategias e incluso acciones concretas sobre la base de acuerdos ha frenado desarrollos en direcciones donde no cuenta con el apoyo de los grupos con más peso político, lo que contribuye a explicar la inacción en los sectores de recursos naturales y humanos (incluyendo educación). Pero, probablemente el factor más con más peso ha sido una incapacidad para encontrar o para implementar acciones en estas áreas que sean adecuadas a la situación del país. En comparación, el éxito de las políticas de fomento a las exportaciones no se debe, en primer lugar, a la cantidad de recursos puestos a disposición de ellas, o a la oportunidad de su implementación, sino a que son iniciativas que se adaptan a los requerimientos del conjunto de las dimensiones que caracterizan la situación nacional.

<sup>2</sup> En 1994, la productividad del trabajo era de 8 500 dólares por persona empleada, vale decir que la razón PIB/hora por persona empleada era de 3.40 dólares, mientras que en los países industrializados esta relación es de 30 dólares y en los NIC se ubica entre 10 y 15 dólares. La producción industrial creció de 9 000 a 14 700 millones de dólares entre 1982 y 1993 (precios de 1980). La industria produce 37% del producto interno.

Esto no significa que se hayan descuidado las áreas de desarrollo tecnológico, los recursos humanos, las obras de infraestructura o el medio ambiente. Ha habido preocupación por ellas, como lo prueban las instituciones que se han creado en estas áreas, las iniciativas, normativas y regulaciones que se han formulado y las acciones que se han implementado. Sin embargo, éstas no han alcanzado los objetivos propuestos por diferentes razones. Porque no son conocidas por sus eventuales beneficiarios, los recursos atribuidos son muy escasos, los intereses corporativos y las trabas burocráticas dificultan su aplicación, son nuevas y se carece de la necesaria experiencia para su eficaz implementación, afectan a sectores muy consolidados con tradiciones muy fuertes, son contradictorias entre sí, o simplemente no son las más apropiadas, o no han sido bien concebidas.

## II. FOMENTO A LAS EXPORTACIONES

Las estrategias de fomento a las exportaciones fueron pensadas bajo el supuesto de un crecimiento del producto del 5 a 6% anual. Las proyecciones que hizo el equipo económico que asesoró al gobierno del presidente Eduardo Frei que comenzó en 1994 indicaban que las exportaciones de bienes manufacturados (excluyendo productos forestales, celulosa y de la pesca) debían crecer a una tasa de 8% anual para hacer viable la meta de crecimiento del producto. El logro de este objetivo se pretendía alcanzar con la apertura de mercados, especialmente los que se serían accesibles mediante convenios de libre comercio, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) (Macrocomisión de Desarrollo Económico, 1993).<sup>3</sup>

La necesidad de fomentar las exportaciones está vinculada al hecho de que Chile es uno de los países con peores distribuciones del ingreso en la región, lo que limita posibles expansiones del mer-

<sup>3</sup> Las exportaciones equivalen a cerca de 40% del PIB y presentan una diversificación de productos y destino mayor que 10 años atrás, aunque unos pocos países reciben gran parte de las mismas: 40% se destina a sólo tres países. Una canasta reducida de productos conforma el grueso de los productos exportados. Las exportaciones de bienes manufacturados equivalen a 12% del PIB.

cado interno. El crecimiento de la economía depende, entonces, de la capacidad que tenga el país de abrir y ampliar el mercado externo.

En el país se han creado instrumentos de distinto orden para promover exportaciones: aduaneros, financieros y tributarios (véase el cuadro 1). La mayor parte de ellos fueron creados entre 1984 y 1989, cuando la política económica se centró en la liberalización del comercio internacional y se abandonó la política seguida hasta 1982 articulada en torno a un tipo de cambio fijo. Éstos son mecanismos de precios que apuntan a mejorar la posición competitiva de los productos de exportación en los mercados mundiales. Algunos de estos incentivos deberán ser desmontados a medida que se avance en la implementación de los convenios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre los incentivos a ser eliminados se encuentran los reintegros y toda forma de subsidios, directos o indirectos.

### *Instrumentos aduaneros*

i] El reintegro de derechos y demás gravámenes aduaneros, creado en 1988, permite a los exportadores recuperar los montos correspondientes pagados en la importación de materias primas y otros insumos incorporados en bienes y servicios exportados.

ii] El sistema simplificado de reintegro a las exportaciones no tradicionales, vigente desde 1985, consiste en la devolución de gravámenes aduaneros al exportador no tradicional, y asciende a 10%, 5 o 3% del valor FOB de la exportación. El monto de la devolución está en razón inversa del valor total del mismo producto exportado en años anteriores. Se definen como productos no tradicionales todos lo no incluidos en una lista preparada por el Ministerio de Economía. Se van incorporando a la lista de exclusiones los productos cuya exportación anual supere los 18 millones de dólares.

iii] Los almacenes particulares de exportación implican un régimen suspensivo de derechos aduaneros. Las empresas pueden guardar, en esos recintos, insumos y materias primas para producir bienes de exportación. Los insumos ingresan a estos almacenes sin pagar tributos aduaneros ni el IVA. Los almacenes pueden estar localizados en el recinto de la empresa donde se lleva a cabo la fabricación del producto destinado a la exportación.

CUADRO 1  
INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

<i>Incentivos*</i>	<i>Beneficios</i>	<i>Requisitos</i>
Reintegro de derechos y demás gravámenes aduaneros (1988)	Pagados por insumos importados incorporados a bienes y servicios exportados	No gozar de reintegro simplificado por el mismo insumo
Sistema simplificado de reintegro a exportaciones no tradicionales (1985)	10, 5 o 3% sobre valor FOB del producto	50% componente nacional. No estar en lista de exclusiones. Haber liquidado divisas
Almacenes particulares de exportación (1986)	Suspensión de pago del IVA por insumos importados de bienes exportados	Insumos importados menos del 50% del valor FOB. Máximo 180 días en almacén
Pago diferido de derechos de aduana (1987)	Plazo de hasta siete años para cancelar derechos de aduana	Bienes de capital incluidos en lista elaborada por el Ministerio de Hacienda
Crédito fiscal (aduanero) para bienes de capital fabricados en Chile (1987)	Crédito fiscal equivalente al 73% del arancel aduanero para bienes de capital de origen nacional	Bienes de capital incluidos en lista elaborada por el Ministerio de Hacienda

Fondo de garantía para exportaciones no tradicionales (1987)	Complemento estatal a garantías tradicionales para financiar exportaciones	Mercaderías afectadas a reintegro simplificado o bienes exportados en los dos años anteriores. por menos de 15 000 dólares
Almacenes generales de depósito ( <i>warrants</i> )	Depósitos que emiten documentos de garantía sobre mercaderías guardadas	Aprobados por la Superintendencia de Bancos
Recuperación del impuesto de valor agregado (1974)	Pagado por insumos usados para producir bienes exportados	Porcentaje del valor FOB de las exportaciones en relación al total de ventas. Hoteles: servicios a turistas extranjeros
Devolución del impuesto pagado sobre asesorías técnicas (1988)	Prestadas en Chile por empresas extranjeras (40%). Por personas extranjeras en Chile o en el exterior (20%)	Integradas a un bien o servicio exportado
Exportación de servicios (1989)	Servicios calificados como exportación acceden a devolución de aranceles, IVA e impuesto a asesorías técnicas	Prestados a personas sin residencia en Chile. Con valor comercial. Usado exclusivamente en el extranjero

\* Los años entre paréntesis indican la fecha de creación de cada incentivo.

FUENTE: Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y Asociación de Exportadores de Manufacturas (Asexma), *Mecanismos de fomento: una dirección correcta a sus exportaciones*, Santiago de Chile, 1993.

Además existen instrumentos aduaneros que no están diseñados para el fomento directo de las exportaciones, sino para facilitar la adquisición de bienes de capital y, de ese modo, reducir los costos de los productos de exportación. Éstos son:

i] El régimen de pago diferido de derechos de aduana existe desde 1987 y permite importar bienes de capital pagándose los aranceles (11% *ad valorem*) en un plazo de siete años, con intereses fijados semestralmente por el Banco Central (entre 8 y 9% anual sobre valores expresados en dólares).

ii] El crédito fiscal para bienes de capital es similar al estímulo anterior pero incide sobre bienes de capital producidos en el país. El crédito equivale a 73% del arancel aduanero vigente (actualmente 11%). En los bienes de capital están incluidos máquinas, vehículos, equipos y herramientas destinados a la producción de bienes y servicios.

En materia de defensa contra prácticas desleales de comercio, en 1986 se creó la Comisión nacional encargada de investigar la existencia de distorsiones en el precio de las mercaderías importadas, cuya principal función es hacer recomendaciones al presidente de la República para que aplique sobretasas arancelarias, derechos compensatorios o derechos *antidumping* cuando se comprueben tales distorsiones. La sobretasa arancelaria en ningún caso puede superar el límite de 25% acordado con la OMC (o sea 14% adicional al arancel uniforme de 11%), mientras que los derechos compensatorios y *antidumping* son proporcionales a la distorsión que les da origen y pueden, en consecuencia, superar ese porcentaje.<sup>4</sup>

La Comisión resuelve sus recomendaciones sobre la base de antecedentes preparados por su Secretaría Técnica a partir de denuncias presentadas por los productores afectados, aunque también puede resolver hacer investigaciones y tomar resoluciones de oficio, sin que medien denuncias previas (40% de los casos en 1995). En líneas generales, se percibe una tendencia a la disminución del número de denuncias en el último quinquenio, las que por otra parte no han superado una decena por año.

<sup>4</sup> La Comisión es presidida por el Fiscal Nacional Económico y la integran además dos representantes del Banco Central, cuatro representantes ministeriales (ministerios de Hacienda, Economía, Relaciones Exteriores y Agricultura) y el Director Nacional de Aduanas. Cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica, situada en el Banco Central.

### *Instrumentos financieros*

i] El fondo de garantía para exportaciones no tradicionales fue creado en 1987, y complementa las garantías que requieran los exportadores cuando solicitan un crédito para financiar una exportación. El fondo garantiza préstamos de hasta un año de plazo por un monto máximo de 250 000 dólares. Se garantiza hasta el 50% del saldo deudor. Los usuarios de créditos garantizados deben pagar una comisión del 1% anual sobre el monto garantizado. Las garantías del fondo se canalizan a través del sistema financiero.

ii] Almacenes generales de depósito (*warrants*). Son depósitos de mercaderías que, además de almacenar productos en recintos especialmente acondicionados, emiten certificados de depósito y vales de prenda. Los primeros pueden ser vendidos transfiriéndose el dominio y propiedad de las especies y los segundos pueden ser usados como garantía para préstamos financieros. Aunque este instrumento puede ser usado por todo tipo de empresa, los exportadores se benefician del sistema especialmente cuando se establecen acuerdos entre el depositante, el administrador del almacén y el acreedor, autorizándose el procesamiento de la mercadería en prenda para producir nuevos productos. Los costos de este mecanismo son los de almacenaje más los de mantener las mercaderías en buen estado de conservación y la comisión por la emisión de documentos pactada entre las partes contratantes.

### *Medidas tributarias*

i] La recuperación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el mecanismo más antiguo de los actualmente en uso. Fue creado en 1974. Consiste en la recuperación del IVA de aquellos insumos necesarios para producir un bien o servicio exportado. El monto a recuperar corresponde al porcentaje del IVA del valor FOB de las exportaciones en relación al total de ventas de bienes o servicios. Ésta puede ser usada también por las empresas hoteleras que presten servicios a turistas extranjeros.

ii] La devolución del impuesto adicional pagado sobre asesorías técnicas a personas o empresas extranjeras fue implementada en 1988. Cuando la asesoría es parte de un proceso productivo de un bien o servicio destinado a la exportación, el impuesto adicional

pagado se puede imputar a los impuestos anuales a la renta, y, si hay remanentes, son devueltos con reajuste de su valor. Este mecanismo apunta no tanto a reducir los costos de los productos de exportación sino sobre todo a fomentar la incorporación de nuevas tecnologías en esos productos.

### *Exportación de servicios*

En 1989 se promulgó una resolución de aduanas que permite acceder a las leyes y reglamentos de fomento a las exportaciones a quienes presten servicios a personas o instituciones residentes en el extranjero. Los prestatarios de servicios que quieran hacer uso de esta franquicia deben ser calificados por el servicio de aduanas. Esta calificación los habilita como exportadores y les permite acceder a los mecanismos descritos anteriormente.

Entrevistas a empresarios industriales realizadas en Santiago a principios de 1996 indican que dos aspectos relativamente simples son determinantes en el uso de los incentivos: la facilidad o dificultad de la tramitación para obtener los beneficios, y si éstos mejoran la liquidez de la empresa. Los incentivos más usados y mejor conocidos por los empresarios son los de tipo aduanero y tributario.

De los primeros, los reintegros, simplificado o normal, son ampliamente usados; los trámites para obtenerlos son relativamente simples y mejoran la posición competitiva de los productos beneficiados. Los mecanismos que combinan aspectos aduaneros y crediticios, tales como el pago diferido de derechos de aduana y el crédito fiscal para bienes de capital, son usados en general sólo por empresas grandes, que importan bienes de capital y tienen un sistema de contabilidad complejo; dado que los incentivos crediticios son más difíciles de operar que los reintegros, muy rara vez son usados por empresas medianas, y prácticamente nunca por empresas pequeñas. El Fondo de Garantía a las Exportaciones se encuentra subutilizado y no parece responder a necesidades de los exportadores. Los empresarios entrevistados señalan además que la línea de crédito a las exportaciones que ofrece la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) en combinación con los bancos privados llega al usuario final con tasas de intereses demasiado altas, prácticamente al mismo nivel que el crédito bancario comercial.

Los incentivos tributarios son también ampliamente usados y, según los empresarios, efectivamente abaratan los costos de producción. Hay dudas si la devolución de los impuestos por asesorías técnicas internacionales ha sido un incentivo efectivo para la incorporación de tecnologías. Los empresarios reconocen que no tienen la información necesaria para escoger adecuadamente a consultores internacionales en el área de gestión. En ingeniería se perciben mejores resultados, incluso cuando en una buena cantidad de casos se podría haber obtenido asesoría nacional de la misma calidad.

Los incentivos que tienen carácter de subsidios, o son tipificados como tales, desaparecerán en los plazos determinados por la aplicación de los reglamentos de la OMC. Aproximadamente el 30% del total de los incentivos estatales son asignados a los reintegros simplificados (alrededor de 150 millones de dólares) y 7% a la devolución de aranceles por bienes de capital (alrededor de 28 millones de dólares) y otro 7% es usado para apoyar a la industria automotriz (otros 28 millones de dólares). Todos estos subsidios, y otros de menor importancia, deben desaparecer en un plazo relativamente breve. Esto plantea la necesidad de definir prioridades para la utilización de los aproximadamente 200 millones de dólares que quedarían disponibles al eliminarse estos subsidios, en el supuesto de que el Estado desee seguir desempeñando un papel promotor de la productividad. Teniendo en cuenta los cuellos de botella más importantes, los márgenes de acción que dejan los acuerdos de la OMC, la efectividad de los programas en curso y la carencia de otras fuentes financieras, la opción más recomendable es concentrar estos recursos en programas de investigación y desarrollo, transferencia tecnológica y formación de ingenieros, técnicos y científicos con un alcance temporal más largo que los actualmente vigentes.

### *PROCHILE*

Este organismo del Ministerio de Relaciones Exteriores, PROCHILE, fue creado en 1974 como encargado de exportaciones no tradicionales, de apoyo a la diversificación de productos de exportación y de mejoramiento de los canales de comercialización. Es probablemente la institución de fomento a las exportaciones chilenas más exitosa. A diferencia de otros organismos estatales sectoriales o de apoyo a la producción industrial, PROCHILE cuenta con políticas de-

finidas, con una estructura organizacional apropiada y con recursos adecuados a la tarea que se le ha asignado.

PROCHILE tiene su sede central en Santiago y cuenta con 13 oficinas regionales distribuidas en el país, las que permiten una relación directa con las empresas exportadoras. Tiene además una red externa, 35 oficinas comerciales en el exterior, situadas en los centros comerciales más atractivos. Esta red externa trata de lograr el acceso de nuevos productos y a nuevos mercados. Se ocupa, también, de detectar cambios en la demanda, apoyar la consolidación de productos ya posicionados y mejorar los canales de comercialización.

Esta institución trabaja ligada al sector productivo, con consultas regulares a las asociaciones empresariales, para la formulación de estrategias. Administra servicios de información, publicaciones, apoyo a la participación en ferias internacionales, identifica sectores de penetración comercial, realiza o contrata estudios de *marketing* y apoya la comercialización de productos en el extranjero asesorando directamente a los productores.

Durante 1996 se redefinieron los objetivos de esta institución centrando sus esfuerzos en la internacionalización de las firmas nacionales, sin dejar de lado la tradicional promoción comercial. Esta actualización de PROCHILE se realizará a través de tres líneas estratégicas: ampliar la base exportadora, apoyo a las empresas que ya exportan pero que enfrentan problemas de competitividad en el plano externo o interno, y el desarrollo de nuevos negocios. Esto último implica la formación de una red de operadores intermediarios, en la que se busca incluir a las asociaciones empresariales, corporaciones y cámaras. Éstas operarían mediante contratos de desempeño traspasándose a ellas, en plazos oportunos, la administración del sistema.

### *Convenios internacionales de libre comercio*

El país ha optado por una estrategia doble. Por una parte, ha buscado una inserción unilateral privilegiando los convenios de libre comercio y desestimando la incorporación a uniones aduaneras. Los argumentos para tal estrategia son la particularidad de la estructura arancelaria de Chile basada en un arancel único (11% en 1996) y la preservación de la estabilidad macroeconómica, la que se

considera que estará mejor protegida con tratados de libre comercio que con uniones aduaneras. El otro componente importante de la estrategia comercial es la orientación regional, buscando en primer lugar abrir mercados en América Latina.

Estas opciones obedecen a una apreciación de las posibilidades reales de penetración de mercados, consecuente con las intenciones de exportar productos con mayor valor agregado. Para estos productos los mercados actuales y potenciales están en la región. Esta opción es reforzada por las restricciones no arancelarias, el escalonamiento arancelario, las mayores exigencias de calidad y la competencia más dura que existe en los países industrializados en los mercados de los mismos productos.

El convenio, que se negoció en 1996 con el Mercosur, es uno de libre comercio, es decir que regula aranceles entre los países participantes, establece listas de excepción y fija plazos para desgravaciones arancelarias. Pero Chile no tiene la intención de entrar en la unión aduanera bajo las condiciones de los integrantes de este bloque. Los acuerdos de libre comercio neutralizan la pérdida de competitividad que tendrían los productos chilenos al entrar en uniones aduaneras como el Mercosur. Una posible negociación con el TLCAN tendría carácter similar.

Los caminos y puertos son piezas clave, además, de la estrategia de inserción internacional de Chile. Tanto Argentina, como Brasil, Uruguay y Paraguay, es decir el Mercosur, tienen sus salidas más fáciles al Océano Pacífico a través de Chile, lo que le da a este país un mecanismo efectivo en las negociaciones de integración económica. Independientemente de las negociaciones del Mercosur existe, además, un plan de establecer corredores bioceánicos que permitiría a los países del Cono Sur acceder a los dos océanos, con las evidentes ventajas mutuas para la inserción comercial. Este plan supone que estos países hagan grandes inversiones en las respectivas redes vial y portuaria. Sin embargo, hasta el presente, la política de desarrollo vial de Chile tiene más de proyecto que de realización.

Chile ha establecido convenios de libre comercio con México, Venezuela, Colombia y Ecuador, y acuerdos de complementación económica con Argentina y Bolivia. Además, ha dado los pasos preliminares para acuerdos con Estados Unidos (en el marco de la Iniciativa para las Américas), Canadá, Perú y Nueva Zelanda. El programa de desgravación con México se completó en 1996. La

desgravación con Venezuela y con Colombia culminará el 1º de enero de 1997.

La selección de países con los cuales se ha negociado y se han firmado convenios de libre comercio ha seguido el doble criterio de ser destino real o potencial de exportaciones chilenas y de tener importancia regional. Las negociaciones, si bien son conducidas por organismos estatales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía y Agricultura) son consultadas con las asociaciones de empresarios durante la preparación de los convenios. Por otra parte, individualmente los empresarios a veces tratan de que sus productos sean considerados en las listas de excepción o de que se introduzcan cláusulas que los protejan de la competencia externa; esto ha sido especialmente fuerte en el caso de productos agrícolas tradicionales, como el trigo.

Los convenios de libre comercio han sido instrumentos exitosos para la ampliación de mercado para los productos chilenos y han mejorado la posición competitiva de sus empresas en mercados con aranceles altos y diferenciados. Se espera además que potencien una segunda fase exportadora en la que los productos de exportación tengan más valor agregado y un menor componente de recursos naturales. Los empresarios exportadores esperan, además, que estos acuerdos neutralicen el proteccionismo que existe en las uniones aduaneras, como, por ejemplo, en la Unión Europea. Tal proteccionismo es visto como uno de los mayores obstáculos para la penetración en mercados externos.

### III. INNOVACIÓN Y DIFUSIÓN TECNOLÓGICA

El gasto total en investigación y desarrollo en Chile es equivalente a 0.8% del PIB (World Economic Forum, 1994), proporción que ha venido aumentando en los últimos tres decenios. La meta que se ha establecido el gobierno es alcanzar 1.3% del PIB en el año 2000, porcentaje aún distante del casi 3% de los países desarrollados. El gasto total en investigación y desarrollo fue de 220 millones de dólares en 1994, correspondiendo al gasto privado sólo 24 millones de dólares. Se estima que 8 700 personas trabajan en investigación y desarrollo, de los cuales 1 700 (700 son científicos o

ingenieros) se desempeñan en la industria. Una medida adicional de la debilidad de las instituciones de investigación en ciencia y tecnología es que 90% de las patentes que se otorgan en el país se conceden a no residentes.

A diferencia de lo que ocurre en países desarrollados o en las economías altamente exitosas del este de Asia, la investigación básica no apoya directamente el desarrollo científico y tecnológico. El sistema universitario de investigación fundamental sigue las pautas temáticas y metodológicas del *establishment* científico europeo o norteamericano. Por otra parte, hay consenso en que la ciencia y la tecnología no son enseñadas adecuadamente en el sistema educativo. Aunque los proyectos de reforma educativa pretenden mejorar esta situación, todavía es muy temprano para evaluar su impacto. Sin embargo, los programas y planes diseñados y la renovación de la infraestructura que se está comenzando a implementar posiblemente serán insuficientes para cubrir las necesidades actuales y futuras. La enseñanza universitaria tampoco parece estar a la altura de las demandas que genera la economía, a pesar de la proliferación de establecimientos universitarios y de la oferta de carreras, que se ha dado sin el desarrollo simultáneo de controles de calidad. Se advierte, además, una gran concentración en áreas donde la enseñanza no necesita de laboratorios, instrumentos, aparatos o instalaciones especiales, lo que va en desmedro de los estudios de ingeniería y tecnológicos.

La liberalización de las inversiones extranjeras y la autorización a extranjeros a participar en privatizaciones, en especial electricidad, telecomunicaciones y transportes, ha sido una política que ha afectado en forma muy importante al proceso de incorporación de tecnologías en Chile principalmente a partir del impacto de sus *spill-overs* y la generación de externalidades positivas (Benavente y Crespi, 1994).

La renovación empresarial y las estrategias y motivaciones de las empresas han sido los determinantes fundamentales en el proceso de introducción de nuevas tecnologías (Castillo y otros, 1996). En particular, en las empresas más innovadoras del país existe

un alto grado de autonomía [...] respecto a los incentivos e instrumentos de fomento; las ideas de innovación emergen desde dentro de la organización y encuentran pocos obstáculos en el entorno, realizan pocas alianzas estratégicas y no compran tecnología; existe un alto grado de

agresividad en sus estrategias innovadoras [...]; la clave de su éxito se explica por aspectos referidos a la cultura de innovación, [...] trabajo en equipo y capacitación (Waissbluth y otros, 1992).

Aunque se trata de empresas que no son representativas del universo empresarial nacional, es interesante constatar que existen empresas capaces de iniciar sus propios procesos de renovación, sin apoyarse en las políticas estatales orientadas a generar innovaciones tecnológicas.

El principal antecedente de los esfuerzos institucionales actuales para dinamizar el progreso técnico ha sido la Fundación Chile, cuyo objetivo es promover la transferencia de tecnologías y estimular la generación de nuevas empresas basadas en estas tecnologías.<sup>5</sup>

La estrategia de la Fundación se fundamenta en la tesis de que, en países con el nivel de desarrollo de Chile, la oferta de tecnología no representa un obstáculo para la inversión empresarial y el mejoramiento de la productividad. El verdadero obstáculo es la falta de demanda por parte del sector empresarial, que no es siempre capaz de detectar las oportunidades de inversión relacionadas con las nuevas tecnologías e invierte con reticencia en transferencia y adaptación de tecnología, especialmente en nuevos campos (Dini y Peres, 1995).

El buen desempeño de la Fundación se ha basado en un conjunto de factores que difícilmente se pueden reiterar: a] la capacitación que recibió su personal por la ITT en sus primeros años, b] el acceso a la red de proveedores y consultores técnicos de la ITT, c] la visión empresarial de la Fundación, que evitó su transformación en una institución de desarrollo tecnológico más, y d] un excelente presupuesto, que le permitió contratar recursos humanos calificados, hacer inversiones fijas e instalar laboratorios y plantas piloto.

El programa más ambicioso para promover la innovación científica y tecnológica fue creado por el Ministerio de Economía en 1992. El Programa de Ciencia y Tecnología (PCT, 1995) está constituido por tres fondos de apoyo: el Fondo Nacional de Desarrollo

<sup>5</sup> La Fundación fue creada en 1976, mediante un acuerdo entre el gobierno y la empresa *International Telegraph and Telephone* (ITT). Inicialmente, centró sus esfuerzos en actividades relacionadas con recursos naturales con potencial exportador: agroindustrias, pesca y silvicultura. A partir de comienzos de los ochenta, la Fundación amplió su cobertura e incluyó el diseño de programas de cómputo y el área de telecomunicaciones.

Científico y Tecnológico (Fondecyt), el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef), y el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (Fontec). El primero apoya la investigación científica fundamental y los dos últimos fomentan la investigación aplicada y la innovación productiva. El Fondef trabaja con un sistema de licitaciones buscando asignar temas de investigación y desarrollo a los organismos que puedan hacerlos más eficientemente. Este sistema ha sido relativamente exitoso ya que ha producido cerca de 100 nuevas patentes.<sup>6</sup>

El Programa de Ciencia y Tecnología no sólo administra estos fondos sino que también ha tratado de formular una política más ambiciosa en el área, tarea que no ha sido fácil por los bajos recursos que controla en la actualidad, por las deficiencias de la información existente que dificulta la concepción e implementación de políticas, y por la complejidad del tema que no siempre es comprendido por políticos y empresarios más interesados en el corto plazo. Como se señaló anteriormente, la productividad a largo plazo de la industria se beneficiaría si este Programa recibiera parte de los recursos que quedarán disponibles al eliminarse los reintegros a las exportaciones y otros subsidios prohibidos por la OMC.

El Programa considera que es indispensable conocer y medir la importancia de las actividades científicas y tecnológicas realizadas en el propio sector productivo. Por eso, ha desarrollado investigaciones y ha recolectado datos sobre estas actividades en el mundo empresarial. Sin embargo, los resultados de esas investigaciones no son de conocimiento público.

Para concluir, dos observaciones son importantes sobre este particular. La primera es que las instituciones que hacen investigación generalmente están ubicadas en universidades, las que, si bien proveen infraestructura y una parte (a veces simbólica) de los salarios de los científicos, por otra parte están sujetas a regulaciones burocráticas y compromisos que dificultan las investigaciones orientadas a mejorar la productividad. Éste es un ejemplo más del clásico problema de políticas nuevas con instituciones viejas.

La segunda observación resalta la dificultad de transferir los conocimientos adquiridos a las empresas, ya sea porque éstas no tienen mecanismos para apropiarse de nuevas tecnologías, o por-

<sup>6</sup> Para un análisis en detalle de la política de ciencia y tecnología, véase Díaz (1994); Fontec (1993), y Suárez y Waissbluth (1995).

que los organismos de investigación no tienen experiencia en difundir sus resultados en el medio empresarial. Los científicos y técnicos no buscan financiarse por medio de la venta de sus hallazgos, sino que recurren preferentemente a los fondos de apoyo a la investigación, lo que los lleva a dedicar más tiempo a la publicación de artículos científicos que a la promoción comercial de sus descubrimientos (Vignolo y Wechsler, 1992).

Para masificar el impacto de acciones de transferencia de tecnología, Ramos (1996) sugiere fomentar la realización de visitas de empresarios y trabajadores de sectores industriales determinados a cinco o seis plantas con la tecnología más avanzada en el mundo. Posteriormente, las mismas personas divulgarían las lecciones de su experiencia entre otras empresas del sector en su país de origen. En Chile, a fines de 1995 ya se habían realizado 40 de estas "misiones tecnológicas" con bastante éxito.

#### IV. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Los empresarios entrevistados mencionados anteriormente señalan que es difícil conseguir fuerza de trabajo calificada. Es más fácil encontrar ejecutivos y personal de dirección competentes, si bien tampoco existe una gran oferta. La formación en habilidades básicas es deficiente y la educación especializada, en particular computación, alcanza niveles críticos. Estas opiniones confirman las que han sido obtenidas por investigaciones anteriores sobre el tema.

En los últimos decenios, los sistemas educativos y de formación profesional se han caracterizado por una sostenida expansión cuantitativa; pero se advierten deficiencias que limitan los alcances de este crecimiento. Hay que mencionar que la expansión cuantitativa se realizó sacrificando la calidad de la educación y de la formación, lo que llevó a una insuficiencia en habilidades básicas, altas tasas de repetición y rendimientos deficitarios de los estudiantes de la educación básica y universitaria. Se ha constatado, además, un uso ineficiente de los recursos y su disminución en el decenio de los ochenta, que deterioró las condiciones de trabajo de los maestros y la infraestructura física de los establecimientos. A esto se agrega que los contenidos curriculares y los métodos de enseñan-

za están alejados de las necesidades de información y del tratamiento de la misma que demanda la modernización productiva: los sistemas de formación, secundaria, superior, e incluso los de capacitación, sólo excepcionalmente están vinculados con el sector productivo (CEPAL, 1995).

La política educativa tiene en cuenta esta situación y propone que la enseñanza media contribuya a resolver desequilibrios entre oferta y demanda de recursos humanos. Ésta debería proveer trabajadores técnicamente calificados, tal como lo hacen escuelas similares en países europeos. Para realizar este objetivo se han planteado dos estrategias principales. Por una parte, la modernización del equipamiento de liceos técnico-profesionales, área en la que no se ha invertido desde fines de los años sesenta, y, por otra, la incorporación de especialidades técnico-profesionales en liceos de enseñanza humanístico-científica. Así, la mejora de los liceos técnicos y la conversión de algunos liceos generales en técnico-vocacionales son medidas de política que acercan la escuela secundaria al desarrollo económico, especialmente a las demandas de la industria. El primer programa se financió con fondos de la reforma tributaria de 1990 (2.3 millones de dólares) y con créditos y donaciones del gobierno español (tres millones de dólares). Dentro de este esquema se planificó mejorar 130 liceos para 1995.

Se ha empezado a establecer modelos mixtos de funcionamiento del sistema escolar, en los que la organización y funcionamiento del sistema se basa tanto en inducciones de la política como en las fuerzas del mercado. Se tiende a privilegiar (al menos en las intenciones de las políticas) mecanismos económicos como los incentivos, que vendrían a remplazar las transferencias netas del Estado a las escuelas. Sin embargo, la ejecución de un esquema de políticas dominado por incentivos se encuentra con la oposición interna de los maestros, del personal administrativo de las escuelas y de las burocracias centrales y municipales, que, en la actualidad, administran buena parte de los establecimientos educativos. A menudo, la expansión de los sistemas de educación y de formación ha reforzado la desigualdad social. Todo ello está agravado por estilos de gestión centralizados, orientados por su propia oferta, que dificultan innovaciones educativas que acerquen los establecimientos oferentes de educación y de capacitación a las dinámicas modernizadoras presentes en la sociedad. La distribución del gasto público en educación, por otra parte, tiende a reforzar estos

mecanismos discriminatorios al privilegiar los niveles superiores sobre la educación preescolar y escolar.

### *Educación técnico-profesional*

La educación secundaria técnico-profesional ha experimentado un crecimiento notable entre 1987, fecha en la que contaba con menos de 120 000 estudiantes, y 1995, en que tenía más de 260 000 matriculados. Este crecimiento puede ser atribuido a causas positivas, como son la aprobación de planes de estudio flexibles en 1988, y una mejor información de los padres sobre las posibilidades de empleo y salariales para los egresados de la escuela.<sup>7</sup> Pero, si se consideran las opiniones de los usuarios de este tipo de educación habría que atribuirle más peso a factores reactivos, como son una evaluación más realista de los jóvenes y sus familiares sobre sus limitadas posibilidades de ingresar a instituciones de educación postsecundaria y los altos costos de universidades y escuelas técnicas superiores.

Del total de alumnos matriculados, 35% de los que están en la educación técnico-profesional eligen especialidades industriales y 69% está ocupado o estudia y trabaja al mismo tiempo (Cáceres y Bobenrieth, citados por Supanc, 1995).

Hay consenso, entre funcionarios de gobierno, empresarios, trabajadores y académicos que han estudiado el tema, en que la escuela técnico-profesional no está proporcionando el tipo de aprendizaje permanente y renovado que exige un desarrollo industrial moderno, como el que se está tratando de impulsar en Chile. El argumento más utilizado es que las carencias de recursos humanos calificados son una hipoteca para las posibilidades de seguir creciendo. Estas preocupaciones han recibido atención del gobierno; sin embargo, los obstáculos para el cambio en este sector de la educación no se salvan sólo con la buena voluntad gubernamental o con una racionalización de la gestión de ese sector. Las mejores políticas se encuentran con restricciones contextuales que dificultan su realización.

<sup>7</sup> Los egresados de la educación técnico-profesional tienden a lograr una inserción laboral más rápida y ganan salarios más altos que sus pares científico-humanistas. La tendencia estudiantil es elegir carreras que ofrecen salarios más altos (comercio, industria) incluso cuando considere que la oferta en otros sectores es más interesante o más variada (agrícola, técnica, marítima) (Supanc, 1995).

En primer lugar, se constata que el gasto en educación es extraordinariamente bajo comparado con cualquier país con un desarrollo similar. Durante los decenios de los años setenta y ochenta hubo desinversión crónica en este sector. Los programas de mejoramiento de la educación, implementados en Chile a partir de 1991, aun cuando han llevado a aumentar los recursos estatales a la educación, siguen manteniéndolos muy por debajo de las necesidades del sistema, en parte por la situación creada en los dos decenios anteriores y en parte por las estrategias implícitas en los programas de mejoramiento de la educación y en la política educativa en general: gasto educativo bajo, intentos de movilizar recursos privados; enfoque del gasto que se hace en educación; intentos de introducir cambios tecnológicos sin un gasto consecuente con las nuevas tecnologías; necesidad de resolver problemas inmediatos, como los salarios de los docentes y las escasas correcciones a la ineficiencia del gasto.

El gobierno ha formulado un plan global para mejorar la educación, enunciado por el presidente Frei en mayo de 1996, que estaría financiado con recursos obtenidos de la recaudación tributaria, lo que implica mantener el IVA en 18% y no rebajarlo, como había prometido el gobierno durante la campaña electoral de 1994. Es aún muy temprano para juzgar este plan, que ha despertado oposición por razones políticas (incumplimiento de promesas electorales) y económicas (impacto sobre el nivel de precios), sin que haya habido una reacción en el plano propiamente educativo.

Existen intentos de aumentar la inversión privada en este sector. Sin embargo, no hay incentivos reales que permitan aumentar la inversión en un monto capaz de solucionar la ineficiencia actual del sector. El único mecanismo realmente eficiente hasta ahora son los beneficios que los individuos pueden obtener, que es precisamente lo que las familias buscan cuando pagan escuelas privadas de mejor calidad para sus hijos. La oferta privada en educación en la actualidad, que es abundante y variada, ya es capaz de satisfacer cualquier demanda de las familias con capacidad de consumo.

Un problema de otro orden es la ausencia de un sistema nacional de certificación que garantice el valor de las competencias técnicas adquiridas. A esto se suma una educación técnico-profesional de inferior calidad (en términos de codificación y decodificación simbólica, razonamiento verbal deductivo, reconocimiento e infe-

rencia de reglas, razonamiento analógico y simbólico, etc.) que la educación científico-humanística.

### *Capacitación para el trabajo*

Las medidas de política de capacitación que se han implementado fueron la privatización del Instituto Nacional de Capacitación (Inacap) y una legislación que definió para el Estado un papel regulador y financiador de las acciones de calificación que hacen las empresas. El costo de los programas es financiado por un subsidio estatal llamado "franquicia tributaria", que es administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). Esta franquicia permite a las empresas que tributan impuesto a las ganancias descontar de impuestos hasta 1% de la nómina anual para pagar los costos de capacitación efectivamente realizada. Los costos de capacitación son descontables de impuestos en proporciones variables, dependiendo éstas del salario de los trabajadores; aquellos con salarios más bajos descuentan en proporciones superiores a los que tienen salarios más altos, de acuerdo a una escala elaborada para tal objeto. El Sence califica a los organismos que pueden efectuar capacitación válida para la deducción impositiva; los que son aprobados reciben el título de Organismo Técnico Ejecutor (OTE).

La cobertura del programa ha ido creciendo desde su inicio (5.6% de la fuerza de trabajo en 1988), pero todavía es relativamente baja pues no alcanza al 10% de la misma en 1995. Con la cobertura actual demoraría 15 años capacitar al menos una vez a cada trabajador con empleo regular.<sup>8</sup>

La franquicia es usada principalmente para calificar a trabajadores de grandes empresas. Por cada 5.5 trabajadores de gran empresa se califica uno de empresas medianas; y por cada 14 de grandes empresas uno de las pequeñas empresas hace uso de la franquicia. La distribución por categoría ocupacional favorece a los administrativos y trabajadores calificados (30%) y a los profesionales (20%). Los mandos medios (13%), los obreros semicalificados (5.5%) y los no calificados (1.5%) hacen un uso mucho menor de este subsidio. Según los empresarios el gran obstáculo para que ellos

<sup>8</sup> En las economías más exitosas del Este asiático los trabajadores se capacitan cada cuatro o cinco años en promedio.

se decidan a invertir o cofinanciar en capacitación de trabajadores en la producción es la alta tasa de rotación de la fuerza de trabajo.

Entrevistas a trabajadores en el nivel de la producción, en todo tamaño de empresas, dejan ver que éstos están interesados en hacer aportes propios a la capacitación sólo cuando ésta les permite acceder a certificados con valor de mercado. Muchos de ellos dicen que los contenidos de la enseñanza y los medios didácticos usados por los organismos capacitadores están tecnológicamente atrasados.

## V. APOYO A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

En 1991 se dio a conocer un Programa Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa. Este programa significó un cambio respecto a la estrategia del gobierno militar que consideraba que no era conveniente, ni necesario, que hubiera distinciones en el tratamiento de las unidades económicas derivados de su distinto tamaño. La política formulada en esta ocasión se basó en el supuesto de que había fallas de mercado vinculadas con el tamaño de las empresas.

En 1995 había más de 60 programas para la micro, pequeña y mediana empresa, o programas de desarrollo de orden general que podían beneficiar a las pequeñas y medianas empresas (Pymes). En especial, existían programas de diferente naturaleza en apoyo a capacitación, gestión, fomento a las exportaciones, comercialización, crédito, transferencia tecnológica e investigación y desarrollo; y con distintos objetivos: resolver problemas sociales (pobreza, desarrollo regional, empleo, etc.), mejorar la productividad de algún sector e impulsar nuevos sectores, entre otros.

La ejecución de las políticas para las Pymes está a cargo de diferentes entidades sectoriales (Ministerios de Agricultura y de Minería) y entidades funcionales (Ministerio de Economía, de Planificación, Corporación de Fomento a la Producción). A esta última le compete impulsar el aumento de la productividad de las empresas y actúa principalmente en el sector industrial, aunque tiene programas importantes en pesca, turismo, ganadería y forestal. Otros organismos, como el Fondo de Solidaridad Social (Fosis), también in-

tervienen en el sector industrial, pero con el objeto de resolver problemas sociales, principalmente de pobreza; por lo tanto, concentra su actividad más en las microempresas, dejando las pequeñas y medianas a la acción de la Corfo. Otra institución relevante de políticas industriales para mejorar competitividad es el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec).

Para atender sus cometidos, la Corfo ha reestructurado sus funciones, las que, en la actualidad, se realizan en tres niveles: estratégico, de agentes articuladores y de agentes que prestan servicios. En el primer nivel se ubica la propia Corfo. En el segundo se encuentran instituciones, públicas o, principalmente, privadas, que diseñan y promueven programas de apoyo para el desarrollo de las Pymes, articulándolas con los proveedores de servicios.<sup>9</sup> En el tercer nivel se ubican entidades que proporcionan servicios financieros, de capacitación, y similares a las Pymes.

Esta estructura múltiple de diseño y ejecución de políticas por la vía de instituciones de la sociedad civil es progresivamente identificada bajo el nombre de políticas *guiadas por la demanda*. Es de resaltar que

la privatización de la función de articulación es el producto más original del diseño institucional del sistema de la Corfo; más que una propuesta de ingeniería organizacional, la construcción de una malla de organismos articuladores de proyectos de desarrollo productivo implica un esfuerzo coherente por generar capacidad técnica y de programación (Dini, 1995).

El programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa apunta a intervenir en cuatro áreas: gestión, acceso al crédito, acceso a la innovación tecnológica y reconversión. El objeto del programa es corregir fallas de mercado que afectan especialmente la capacidad productiva de las empresas más pequeñas. Cada una de estas áreas cuenta con instrumentos propios que están tipificados en reglamentos, que norman las transferencias de fondos públicos al sector privado. Todos ellos son cofinanciados con aportes de los empresarios beneficiados. El cuadro 2 describe las áreas de acción del programa y sus principales instrumentos.

<sup>9</sup> Las asociaciones de pequeños y medianos empresarios son los entes naturales para desempeñar esta función. A mediados de 1996, alrededor de diez instituciones ya habían calificado como agentes intermediarios: nueve de ellas de carácter privado.

CUADRO 2

INSTRUMENTOS DE APOYO A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

<i>Áreas</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Descripción</i>
Gestión	Fondo de Asistencia Técnica (FAT) Corfo-Sercotec Proyectos de fomento (Profos)	Subsidia la contratación de consultores técnicos Subsidia programas de desarrollo elaborados por un grupo de empresas
Acceso al crédito	Líneas de crédito	Crédito en condiciones diferentes a las de mercado, vía bancos o <i>leasing</i>
	Cupones de bonificaciones (Cubos)	Subsidio a la comisión de los seguros de crédito
	Subsidio a la asistencia financiera (Suaf)	Subsidia la contratación de consultores financieros para la gestión de un préstamo
	Caución solidaria	Corfo se porta garante de empresas que piden crédito
Innovación tecnológica	Fondo de desarrollo tecnológico y productivo (Fontec)	Subsidia el crédito y la inversión en investigación y desarrollo tecnológico
Reconversión	Fondo de Asistencia y Reconversión (Farcar y Farica)	Subsidia la creación de nuevos puestos de trabajo en zonas de reconversión
	Estudios de preinversión	Subsidia estudios de prefactibilidad y factibilidad
	Reinserción laboral	Reinserción de los trabajadores del carbón en otras empresas
	Parques industriales	Subsidia la adquisición de terrenos para la instalación de empresas en zonas de reconversión
	Promoción de inversiones	Subsidia la inversión

FUENTE: Marco Dini, *Dalla politiche guidate dalla domanda alle politiche per l'articolazione: il caso del Cile*, Corfo, Santiago de Chile, 1995.

Estos instrumentos empezaron a aplicarse en 1991 de manera sumamente rígida, con el objeto de prevenir su mal uso. No todos los programas han sido exitosos, la misma rigidez inicial de algunos de ellos los hizo poco operativos y los alejó del cumplimiento de las metas para las que fueron diseñados. De ahí que se hizo necesario modificarlos, crear algunos nuevos y adaptarlos a la demanda. Entre 1991 y 1995, los instrumentos se han ido flexibilizando. Además se han abandonado las "acciones puntuales" de alcance reducido, para resolver problemas específicos, por otras en que se buscan desarrollos integrales de las empresas.

Lo anterior lleva a acciones de más largo plazo, lo que ha conducido a modificar la forma de operar de los instrumentos. Esto se manifiesta en dos elementos:

*i]* Se ha dejado de lado la preocupación por una "neutralidad" a ultranza de la intervención; vale decir, mantener instrumentos a los que acceden todos por igual. Ahora, se emprenden acciones más selectivas, lo que lleva a políticas sectoriales o que benefician a un conjunto estratégico de empresarios, por ejemplo, los productores de bienes transables no tradicionales.

*ii]* Masificación de las intervenciones. Detrás de esta evolución de los instrumentos hay una concepción del papel del Estado que le atribuye una función activa en la identificación de los sectores que necesitan apoyo. La demanda empresarial no es, entonces, el único mecanismo regulador de las intervenciones gubernamentales. Según esta concepción las diferencias culturales, regionales e idiosincrásicas de los empresarios hacen que no todos estén en las mismas condiciones para conocer y formular sus demandas y para acercarse a los organismos de cooperación y fomento.

Una parte importante de esta estrategia es impulsar la agrupación de empresarios, la descentralización de los organismos públicos, el cofinanciamiento público y privado de las acciones y entregar la realización de los programas a agentes públicos o privados locales, dejando la planificación estratégica y la selección de los agentes locales a los organismos centrales. Muñoz (1996) y Dini (1995), al analizar los distintos instrumentos de apoyo a las Pymes, señalan la importancia de los Proyectos de Fomento (Profos),<sup>10</sup> los que

<sup>10</sup> Los Proyectos de Fomento se formalizan en contratos firmados entre un grupo de no menos de cinco empresas pertenecientes al mismo sector y a una misma localidad (70% al menos deben ser Pymes) y una institución de apoyo al

tipifican esta estrategia. Según el último autor, los Profos

son un elemento excepcional de apoyo a las empresas pequeñas y medianas y un precursor de la evolución que actualmente parecen tener la mayor parte de los instrumentos vigentes.

Evaluaciones preliminares de los Profos a fines de 1995 indican algunos aspectos críticos de su estructuración y funcionamiento:

*i]* Siempre es necesario un agente externo catalizador, público o privado.<sup>11</sup>

*ii]* La heterogeneidad del grupo de empresas genera intereses diferentes, a veces divergentes.

*iii]* Puede darse competencia interna entre los participantes de un grupo, sobre todo en relación con objetivos de corto plazo, por ejemplo, comercialización.

*iv]* La diversidad del estilo de gestión de cada empresa participante es un factor que a menudo dificulta la planificación o acciones estratégicas.

*v]* Son posibles eventuales contradicciones entre los objetivos de largo plazo y los de corto plazo

*vi]* El director de cada Profo es fundamental para el funcionamiento del programa y puede ser un factor disruptivo cuando no tiene las competencias requeridas.

Un examen de los primeros Profos implementados muestra que de los 16 que han terminado de recibir subsidios, vale decir que fueron organizados hace más de tres años, siete fueron suspendidos, y de los que concluyeron el proceso de consolidación, cuatro todavía funcionan como unidades productivas y comerciales independientes, un año y medio después de terminado el período subsidiado. El Estado sigue siendo un agente importante de estas formas de organización: 60% de los fondos destinados a este programa son admi-

desarrollo productivo. El subsidio público canalizado por medio de tal institución (agente intermedio) cubre un máximo de 70% del costo total del proyecto, disminuyendo a partir del segundo año. El alcance de acciones financiadas por el proyecto es amplio: estudios de mercado y prefactibilidad de proyectos de inversión; publicación de catálogos; participación en muestras, ferias o misiones, y contratación de un director (gerente) del proyecto, entre otros.

<sup>11</sup> Ésta es una figura cuya función es sensibilizar a los futuros socios del programa, mostrarles sus ventajas e intermediar con los organismos que dan apoyo. Las carencias de estos agentes pueden ser críticas para el éxito de la experiencia.

nistrados por organismos estatales (Corfo y Sercotec) y 40% por agentes privados. La proporción tendió a mantenerse durante todo el período 1991-1995 (Dini, 1995).

Los resultados de esta experiencia no permiten sacar conclusiones definitivas pues se trata de una iniciativa relativamente nueva que empezó en 1991 y se masificó recién a partir de 1994.<sup>12</sup> Un juicio acabado sobre los Profos y sobre las estrategias que representan debe incluir análisis de sus beneficios y costos, y de la efectividad de los subsidios involucrados después de haber corregido los errores iniciales de ejecución debidos a inexperiencia.

## VI. DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La política de competencia en Chile se expresa por una legislación promulgada para proteger la libertad de los mercados e instituciones para aplicar los reglamentos derivados. Las normas más significativas son la legislación antimonopolios de 1959 (aunque efectiva sólo desde 1974), y los reglamentos de regulación de monopolios naturales y servicios públicos, que se complementan por la reglamentación de la licitación de concesiones y del transporte público. Estas últimas tienen por objeto crear competencia *ex ante* en la provisión de estos servicios, la que se tiende a perder cuando se negocian las concesiones. Las regulaciones de servicios públicos, que en casi su totalidad son provistos por empresas privadas, se concretan en esquemas de fijación de precios basados en el principio del costo más margen, este último determinado a partir de la simulación de las operaciones de una empresa eficiente creada sobre la base de datos reales (*benchmarking*).

Los organismos para defender y promover la libre competencia son las Comisiones Preventivas Nacional y Regionales, la Comisión Resolutiva Nacional y el Fiscal Nacional. La Comisión Resolutiva emite fallos con valor judicial y el fiscal la representa ante los tribunales de justicia cuando es necesario que éstos intervengan para sancionar prácticas reputadas como delictivas.

<sup>12</sup> De los 180 Profos iniciados hasta mediados de 1996, cerca de la mitad, que incluye más del 60% de las empresas participantes, se organizaron en 1995.

Aun cuando los organismos antimonopolios tienen amplias atribuciones, no las han ejercido con rigor. Esto se debe en parte a la amplitud misma de sus atribuciones que los obliga a hacer interpretaciones y tomar resoluciones que podrían sentar precedentes jurídicos; pero un balance de sus acciones permite concluir que los principales problemas son su carencia de recursos y la poca autonomía que tienen frente a las autoridades administrativas y políticas. Existe evidencia de que las prácticas monopólicas de alcance vertical tienden a ser más reprimidas que las que sólo tienen una dimensión horizontal, pese a que estas últimas pueden tener un efecto más negativo sobre la libertad de comercio (Serra, 1995).

## VII. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

Hasta 1994 había en Chile un heterogéneo y vasto conjunto de normas ambientales. Todas ellas seguirán vigentes hasta que no haya una nueva reglamentación. Este cuerpo legal hace referencias a la salud de las personas (en tanto que objeto de políticas públicas), al uso de los suelos y de aguas, etc. La mayoría de estas normas son primarias, vale decir sancionan actividades que tengan efectos negativos sobre la salud de las personas, y la supervisión está a cargo del Ministerio de Salud. En la actualidad no hay normas secundarias (preventivas) de protección ambiental. Más aún, hasta 1994 no había una legislación que regulara el uso del medio ambiente para anticipar los efectos negativos de la acción humana, en especial de la actividad económica.

La normativa aún vigente afecta a las empresas especialmente en dos aspectos: la obtención de permisos para iniciar actividades y la adecuación de sus operaciones para no producir efectos pasibles de ser sancionados con multas o cierre de establecimientos. En la región metropolitana de Santiago se añade la situación de contaminación atmosférica que lleva a cerrar las industrias más contaminantes cuando los índices de calidad del aire superan ciertos niveles.

En mayo de 1994 se promulgó una ley de medio ambiente que estableció el marco general de referencia en la materia. Ésta define cuatro conjuntos de instrumentos: i] sistemas de evaluación de

impacto ambiental; *ii*] normas ambientales; *iii*] descontaminación, y *iv*] planes de manejo de recursos naturales. Los dos primeros afectan el accionar cotidiano de las empresas, el tercero a las empresas que estén sobre los límites máximos permitidos de contaminación, y el último directamente a los sectores de transformación de recursos naturales y a las inversiones nuevas, e indirectamente al resto de la industria. En 1994 las instituciones a cargo del medio ambiente tomaron su forma legal actual y una estructura operativa. La institución a cargo es la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama). El año siguiente, ésta se abocó a consolidar su estructura administrativa y elaborar los reglamentos que permiten la aplicación de la ley, empezando por los de normas ambientales y planes de descontaminación, para seguir con los de evaluación de impacto ambiental.<sup>13</sup> A mediados de 1996, estos reglamentos aún no están publicados, no son conocidos por la comunidad y no se sabe con cuánto rigor van a ser aplicados.

La aplicación de normas ambientales en Chile ha sido tradicionalmente inconsecuente, sobre todo por la falta de instituciones para hacer cumplir la normativa. La institución específica que se creó (Conama) para atender esta área y el reordenamiento de la normativa no aseguran necesariamente que las políticas futuras de medio ambiente vayan a ser más restrictivas.

La Conama mantiene una supervisión tan laxa de las normas ambientales que afectan a la industria porque el objetivo fundamental de la política de desarrollo productivo del gobierno es apoyar la capacidad competitiva de la industria nacional. La aplicación estricta de reglamentos implica mayores costos de producción para las empresas. Esto efectivamente puede ser así en sectores e industrias que exportan hacia la región latinoamericana o hacia Estados Unidos, países que controlan la calidad de los productos, pero no los efectos ambientales de los procesos de producción de origen. En cambio, las empresas que exportan hacia Europa están sometidas a controles de procesos y, para ellas, un control laxo o inexistente no es tan funcional. Estas empresas deben someterse a

<sup>13</sup> La estructuración de este organismo se financió con un préstamo de fortalecimiento institucional del Banco Mundial. La cooperación internacional se ha mostrado muy interesada en apoyar financieramente a la Conama. La oferta de préstamos y donaciones ha superado la capacidad institucional para implementarlos, toda vez que estas ofertas llevan amarradas ciertas demandas que no siempre coinciden con los planes estratégicos de la institución.

inspecciones, subiendo así sus costos, lo que las hace menos competitivas que aquellas que sólo venden en el mercado interno o exportan a países menos exigentes. Esta libre aplicación de la política también frena la incorporación de tecnologías menos agresivas al medio ambiente.

Por otra parte, Conama no tiene el poder institucional, ni la legitimidad, ni mucho menos la capacidad fiscalizadora para intervenciones más exigentes pues depende del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y está expuesta a presiones políticas de todos los sectores afectados por el tema. Los grandes opositores a una política de gestión controlada de los recursos naturales son las empresas, que están directamente vinculadas con la explotación de los recursos naturales y las organizaciones empresariales, las que cuentan con un representante en el directorio de la Conama.

El proceso de estructuración de la Conama se centró en los aspectos administrativos y legales, sin que hubiera, al mismo tiempo, una definición sobre el uso de los recursos naturales a largo plazo.<sup>14</sup> Una política con estas características y con este esquema institucional contribuye a mantener alta la rentabilidad de la industria en el corto plazo, sobre todo porque en los costos de producción no se contabiliza el costo de oportunidad del uso de los recursos naturales.<sup>15</sup> Esto, al mismo tiempo, amenaza con destruir una base importante de esa misma rentabilidad: recursos naturales abundantes, baratos y con escasas restricciones a su explotación.

Antes de implementarse estos reglamentos, durante 1994 y 1995 algunas empresas se sometieron voluntariamente a evaluaciones de impacto ambiental. Los términos de referencia para estas evaluaciones se pactaron entre la Conama y la empresa evaluada. El

<sup>14</sup> Tampoco existe un inventario sobre la situación de los recursos pesqueros, mineros y forestales. Según expertos, los recursos pesqueros corren peligro de extinción a corto plazo, los bosques nativos han disminuido en alrededor de 500 000 hectáreas entre 1985 y 1994 y, aun cuando se han descubierto nuevos yacimientos mineros, este recurso es no renovable y su explotación sin un plan regulador y sin planes de reconversión futura puede llevar a situaciones críticas. Más aún cuando éstos son los sectores que han hecho el mayor aporte a la economía exportadora chilena.

<sup>15</sup> Aun cuando no hay muchos estudios sobre la explotación de los recursos naturales, los que existen revelan que su explotación puede implicar un consumo de capital no contabilizado adecuadamente. Esto pone en cuestión estrategias de desarrollo basadas en explotación de recursos naturales sin una gestión adecuada de los mismos.

interés de las empresas para someterse a estos procedimientos, sin tener obligación legal para ello, está en el certificado que entrega la Comisión, especialmente valorado por empresas exportadoras. No se encontró, en las entrevistas a empresarios mencionadas anteriormente, empresas a las que se les exigiera, en los países de destino o en Chile, estar en posesión de tal certificado para exportar. Sin embargo, ellas consideraban que el certificado mejoraba su imagen en los mercados internacionales. Además, estimaban conveniente empezar a hacer estas evaluaciones a fin de prepararse para cuando sean obligatorias, en un futuro muy próximo. Sin embargo, probablemente por el carácter voluntario y pactado que tienen actualmente, se percibe que las empresas quieren tener el certificado, pero no quieren asumir los costos que esto implica. Algunas de ellas son renuentes a introducir las modificaciones que aconseja la Conama para cumplir con la normativa, especialmente cuando ello involucra un costo financiero. A fines de 1995 la Conama estaba haciendo alrededor de 80 evaluaciones anuales de impacto ambiental. Los directivos de la institución estiman que, cuando sean obligatorias, no van a aumentar considerablemente.

La tramitación del certificado ambiental coordina las diferentes instancias y apunta hacia la creación de una "ventanilla única", con tiempo de procesamiento fijo.<sup>16</sup> El certificado incluye una serie de permisos que anteriormente debían ser tramitados en diferentes organismos estatales centrales y municipales, con plazos variables y procedimientos a veces repetidos. Algunos de estos permisos no tenían objetivos ambientales en su origen; pero son incorporables sin mayores dificultades conceptuales o prácticas a una estrategia de este orden. Sin embargo, no siempre es fácil lograr que los organismos actualmente a cargo de ciertos permisos quieran entregar parte de su administración a un organismo coordinador como la Conama. Éste es uno de los mayores obstáculos para establecer una ordenación efectiva que llevaría a simplificar los procedimientos administrativos para las empresas. Ciertos organismos del Estado buscan mantener un monopolio sobre los sectores de la vida social y económica en su área de decisión, adop-

<sup>16</sup> Según el reglamento en trámite de aprobación a mediados de 1996, si la Conama no entrega su informe en un plazo de 120 días hábiles, el informe de la empresa se considera aprobado, así como todos los permisos que están incluidos en el certificado.

tando posiciones de defensa corporativa que traban el funcionamiento de la administración central.

Tanto en relación con la formulación y aplicación de normas, así como con los planes de descontaminación y con los programas de manejo de los recursos naturales se han adoptado estrategias graduales. Antes de reglamentar normas, se harán estudios de viabilidad económica sobre la base de análisis de beneficios y costos. No se están adoptando normas probadas en otros países,<sup>17</sup> sino que se buscan las que sean óptimas para el país, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, dos aspectos que muy a menudo son contradictorios y difíciles de conciliar: una gestión apropiada del medio ambiente y la rentabilidad de la actividad económica. Teniendo en cuenta que, como se señaló anteriormente, la prioridad de la política de desarrollo actual es el fomento de las exportaciones y el fortalecimiento de la capacidad competitiva de la industria nacional y considerando la experiencia reciente de aplicación de normas ambientales, no es aventurado suponer que esta dicotomía se va a resolver favoreciendo la rentabilidad empresarial, a menos que futuros convenios comerciales internacionales, condiciones de los países de destino o presión interna obliguen a reglamentos más estrictos en materia ambiental y a su aplicación rigurosa.

Se prevé que en la región metropolitana de Santiago y en otras ciudades más contaminadas las normas serán más severas. Aun cuando se busca evitar dañar la actividad económica, no es de descartar que algunas empresas tendrán que desaparecer si no son capaces de mejorar sus tecnologías. Según el carácter que efectivamente tenga la política ambiental cuando los reglamentos y muy especialmente las normas de protección ambiental finalmente sean aprobados y se apliquen pueden llegar a ser un incentivo para la introducción de mejoras tecnológicas, pero también pueden provocar la emigración de empresas situadas en zonas contaminadas a otras regiones del país.

<sup>17</sup> Se ha constatado que muchas normas usadas en el extranjero no pueden ser aplicadas en Chile por las condiciones naturales del país. Por ejemplo, la norma de cantidad de arsénico en el agua, producto de la explotación minera, permitida en Estados Unidos está por debajo de la cantidad de arsénico que tienen las aguas en el norte de Chile incluso antes de pasar por explotaciones mineras.

## VIII. CONCLUSIONES Y TEMAS DE DEBATE

A la pregunta sobre si es posible que la economía chilena siga creciendo sobre la base de la exportación de recursos naturales y de productos con bajo valor agregado, se agrega otra en relación con las políticas económicas. ¿Cuánto tiempo puede mantenerse el ritmo actual de crecimiento considerando que las políticas de largo plazo en vigencia son débiles? El proceso de ajuste de 1983-1984 y el consiguiente crecimiento se realizaron contando con un acervo de recursos humanos e infraestructura que había sido producto de inversiones hechas en los decenios anteriores. En estos dos sectores se habían hecho inversiones en montos tales que permitieron contrapesar incluso la desinversión de los años setenta. El uso de los recursos naturales, durante todo el período 1974-1995, no enfrentó mayores restricciones y no hubo grandes desafíos en materia de nuevas tecnologías; las que se fueron introduciendo estaban incorporadas en los bienes de capital adquiridos, estaban disponibles en el mercado de tecnologías o fueron experimentos exitosos. Pero el desarrollo y los acervos disponibles en materia de tecnologías, recursos humanos, infraestructura o recursos naturales tienen un nivel de desarrollo que no es el adecuado a la evolución que naturalmente debería hacer el país para mantener los ritmos de crecimiento actuales.

Han sido resueltas las deficiencias presentes en materia de recursos humanos por medio de la ocupación de personas sin las calificaciones adecuadas, lo que es posible porque todavía no hay controles de calidad rigurosos para los productos en el mercado nacional. Pero los cuellos de botella se agravarán si, por una parte, aparecen mayores exigencias de calidad, vinculadas con una mayor inserción internacional y, por otra, si se hace necesario llegar a niveles de tecnologías que exigen una preparación de la mano de obra cualitativamente superior. El uso de los recursos naturales sin planificación, la constitución de reservas estratégicas y la obsolescencia por uso de materiales nuevos pueden causar problemas de envergadura al sistema económico. Las carencias de infraestructura y las soluciones planteadas para resolver la falta de capitales en el sector, cuya efectividad aún no está probada y que la experiencia internacional sugiere como dudosa, es otra área que puede llegar a comprometer la competitividad de la industria na-

cional. Pareciera, además, que en un futuro próximo será necesario introducir masivamente tecnologías de producción industrial, de las que se carece y para las que no se tiene capacidades instaladas para adaptar las que se ofrecen en el mercado internacional.

Frente a estos problemas y a otros conectados se generan discusiones que son relevantes: la primera es el grado de intervención estatal adecuado para la economía chilena. Hay que distinguir entre las declaraciones de principio y las propuestas fundadas, siendo estas últimas las que interesan. No se discute que el modelo de desarrollo deseable para la sociedad chilena es la economía de mercado. Donde se producen divergencias es sobre la medida en que el Estado debe intervenir para corregir las imperfecciones de mercado. Estas discusiones no han generado doctrinas ni se pueden identificar cuerpos conceptuales o estratégico-políticos radicalmente diferentes. Las diferencias obedecen más bien a posiciones frente a coyunturas específicas.

El segundo tema es el de la reasignación de recursos públicos que, sin duda, va a concitar el interés de los distintos agentes económicos especialmente en relación con la internalización de las normas de la OMC y el fin de los subsidios. La solución que tenga el debate sobre una posible reforma tributaria en 1996 también incidirá directamente en la asignación de recursos y en el comportamiento de los agentes que se verán afectados.

El tema de las privatizaciones, en especial la de la Corporación del Cobre (Codelco), marca las mayores diferencias entre distintos sectores de la vida económica y política chilena. Los ingresos del cobre son los ingresos estatales más importantes y son un instrumento importante de la política monetaria pues inciden fuertemente sobre la capacidad de pago de la deuda externa y el nivel de reservas. Quienes propician la venta de Codelco y otras empresas públicas aducen que con esos fondos se podrían resolver las carencias de educación, perfeccionar un programa de investigación y desarrollo de acuerdo con las necesidades del país, y solucionar una buena parte de los problemas sociales. Estos programas son considerados inversiones de mayor valor social que las ganancias que producen los activos de esas empresas.

La necesidad de mejorar la capacitación y la educación es un tema donde hay consenso: nadie discute la conveniencia de hacerlo. El gobierno ha propuesto diversos planes y emprendido acciones para encarar este problema. Sin embargo, lo ha hecho sin mayor

consideración de las restricciones técnicas que tienen las acciones en este sector. En general, los resultados han sido pobres y las acciones en curso o iniciándose no parecen tampoco haber considerado ciertas limitaciones institucionales, de costos, de capacidad de ejecución y de concepción que permiten pensar que los resultados serán mucho menores de los que tendrían planes mejor concebidos y realizados adecuadamente.

El conjunto de diagnósticos que sustentan las políticas reseñadas en este trabajo y otros que se refieren a infraestructura, adecuación de normas legales, simplificación de trámites, perfeccionamiento de la capacidad regulatoria y equilibrios regionales están recogidos en numerosos documentos elaborados por organismos públicos. El sector privado comparte muchos de estos planteamientos, pero no se muestra dispuesto a desempeñar un papel protagónico en la solución de los problemas detectados.

En este marco, el gobierno ha impulsado la participación de los agente sociales y económicos para enfrentar conjuntamente los problemas que frenan el mejoramiento de la productividad y la competitividad por medio de la creación del Foro de Desarrollo Productivo. Éste es una instancia de concertación integrada por numerosas autoridades gubernamentales, representantes empresariales y sindicales, y personeros designados por el presidente de la República.<sup>18</sup> Desde su creación, el Foro se ha reunido en dos ocasiones, en 1994 y 1996.

El Foro ha abierto un espacio de discusión sobre productividad, relaciones laborales en la empresa, capacitación, distribución del ingreso, competitividad y desarrollo productivo, entre otras áreas. En lo referente a productividad y competitividad, la acción más destacada ha sido la constitución del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad en 1995.

El sector más interesado en los trabajos del Foro ha sido el gobierno. El sector empresarial, aunque participa, mantiene alguna distancia, porque no siempre lo considera una instancia eficiente,

<sup>18</sup> El Foro está formalmente integrado por 18 ministros o altos funcionarios públicos, 15 representantes empresariales designados por la Confederación de la Producción y el Comercio, 15 representantes del sector laboral designados por la Central Unitaria de Trabajadores, 10 empresarios privados y 10 dirigentes sindicales designados por el presidente de la República. La coordinación de las actividades del Foro y el apoyo técnico y administrativo están a cargo del Ministerio de Economía, en cuyo ámbito se encuentra la Secretaría Ejecutiva del Foro.

debido tanto a su tamaño como a la lenta dinámica (anual) de sus discusiones y análisis. El sector laboral participa con reticencia y tiende a usarlo como tribuna para expresar sus posiciones y reivindicaciones. La labor de convencimiento que realiza el gobierno tendiente a mostrar la necesidad de decidir y realizar acciones concertadas que impulsen la productividad en el largo plazo enfrenta dos obstáculos: el escepticismo empresarial acerca de que la política pública pueda mejorar el desempeño económico luego de más de un decenio de crecimiento al 6% anual promedio, y la desconfianza laboral de que los frutos de ese crecimiento se lleguen a distribuir equitativamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benavente, J.M y G.A. Crespi (1994), *Hacia una caracterización del Sistema Innovativo Nacional Chileno*, Programa de Ciencia y Tecnología, Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
- Castillo M. y otros (1996), "Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile", en J. Katz (comp.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Buenos Aires, CEPAL/IDRC y Alianza Editorial,
- CEPAL (1995), *La dimensión política en la formulación de políticas educacionales: un estudio de caso*, Santiago de Chile.
- CIID (1995), *La industria chilena entre 1970-1994: de la sustitución de exportaciones a la segunda fase exportadora*, Santiago de Chile.
- Díaz, A. (1994), *Dinámicas del cambio tecnológico en la industria chilena*, Santiago de Chile, CEPAL, Seminario de Sistema de Innovación en América Latina.
- Dini, M. (1995), *Dalle politiche guidate dalla domanda alle politiche per le articolazione: il caso del Cile*, Santiago de Chile, Corfo.
- y W. Peres (1995), "Sistemas de innovación en América Latina: Experiencias locales y apoyo institucional", en Pontificia Universidad Javeriana (ed.), *Política industrial y desarrollo tecnológico: lecciones para el caso colombiano*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- FONTEC (1993), *Segundo Informe de Avance BID -Corfo*, Santiago de Chile.
- Macrocomisión de Desarrollo Económico (1993), Informe Programático, Inserción Internacional y Desarrollo Exportador, Santiago de Chile, Ministerio de Economía.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, y Asociación de

- Exportadores de Manufacturas (Asexma) (1993), *Mecanismos de fomento: una dirección correcta a sus exportaciones*, Santiago de Chile.
- Muñoz, O. (1996), "Los proyectos de fomento productivo", en O. Muñoz (ed.), *Estado, empresarios, instituciones: estrategias para la transformación productiva*, Santiago de Chile, CEPAL-CIEPLAN.
- PCT (1995), Chile: hacia una estrategia de desarrollo e innovación tecnológica, Santiago de Chile, Ministerio de Economía.
- Ramos, J. (1996), *Política industrial y competitividad en economía abiertas*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo.
- Serra, P. (1995), "La política de competencia en Chile", en *Análisis económico*, Santiago de Chile, ILADES.
- Suárez, F. y M. Waissbluth (1994), "Evaluación del Programa de Ciencia y Tecnología", Santiago de Chile, Ministerio de Economía.
- Supanc, P. (1995), "Educación técnica, equidad y movilidad", Santiago de Chile, CEPAL.
- Vignolo, C. y G. Wechsler (1992), "La innovación tecnológica en Chile: lecciones de un estudio de casos de empresas manufactureras exitosas", Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Waissbluth, E. y otros (1992), *Cien empresas innovadoras en iberoamérica*, Santiago de Chile, CYTED-D.
- World Economic Forum (1994), *The world competitiveness report*, Lausana, Suiza, IMD.

## 4. COLOMBIA: UNA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

ASTRID MARTÍNEZ ORTIZ\*

### I. ANTECEDENTES

En el marco de una concepción alternativa del desarrollo a la que había prevalecido durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), el gobierno del presidente Ernesto Samper creó, a menos de un mes del inicio de su mandato, el 24 de agosto de 1994, el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), como el instrumento más importante de la estrategia de internacionalización de la economía colombiana. Este organismo está encargado de convertir la competitividad en una política y en un propósito de alcances nacionales. Su misión es dirigir un movimiento centrado en el principio de que la calidad, la productividad y la competitividad deben ser prioridades nacionales, y en la identificación de las ventajas competitivas sostenibles que permitirán que el país logre una inserción exitosa en la economía global. El Consejo fue incorporado en la Ley 188 del 2 de junio de 1995, que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones, 1995-1998, El Salto Social.

El Consejo está integrado por el presidente de la República, quien lo preside, y otros 19 miembros designados por él: siete del sector empresarial, tres del sector laboral, tres del sector académico, cuatro ministros, el director del Departamento Nacional de Planeación y el Consejero Presidencial de Economía y Competitividad. El Consejo Nacional de Competitividad, en su primer año de actividad, elaboró los términos de una Estrategia Nacional de Competitividad, en el marco de la política definida en El Salto Social (Presidencia de la República, 1995).

La construcción de esa Estrategia se benefició de los resultados de los trabajos llevados a cabo por los Comités Asesores Tripartitos,

\* Asesora de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y ex asesora de la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República, Santafé de Bogotá.

creados por el Consejo Nacional de Competitividad en las áreas de normatividad, infraestructura, recursos humanos, tecnología y gestión, en los cuales representantes del gobierno, de los empresarios, de los trabajadores y del sector académico, completaron el diagnóstico inicial y propusieron acciones en cada uno de esos campos.

El antecedente inmediato de esta iniciativa fue la contratación, durante el gobierno de Gaviria, de un estudio con la firma Monitor Company sobre los determinantes de la competitividad del país en 1993.<sup>1</sup> En medio de un debate nacional sobre el impacto de la apertura comercial y de la revaluación de la tasa de cambio real sobre la actividad productiva, la presentación de los resultados de Monitor desplazó el énfasis de la discusión hacia elementos relacionados con los costos, los competidores y los consumidores. Las 250 entrevistas con empresarios de sectores escogidos y con funcionarios públicos tuvieron el doble resultado de colocar el tema de la competitividad en el centro del debate de políticas y de crear un lenguaje común entre miembros del sector público y del sector privado. Durante la campaña presidencial de 1994, un grupo de grandes empresarios impulsó el tema como parte de una agenda para convertir las conclusiones del estudio en recomendaciones de política. Pese a esto, las orientaciones de la Estrategia Nacional de Competitividad tienen importantes diferencias con las del estudio de Monitor. La Estrategia no comparte el enunciado de que son las empresas las que compiten y no los países, pues no descarta la influencia de factores relacionados con los determinantes sectoriales y nacionales de la competitividad. La Estrategia no se limita a reconocer la importancia de una política macroeconómica consistente con los objetivos del desarrollo en el largo plazo sino que afirma la necesidad de contar con instrumentos de política comercial, cambiaria e industrial que apoyen la transformación productiva.

La Estrategia parte de una evaluación crítica de la apertura súbita e indiscriminada que adoptó el país a principios de los años noventa y propone un tránsito gradual y selectivo, pero no un retorno al pasado. La fórmula es combinar instrumentos de incidencia vertical con instrumentos de corte horizontal como los propuestos

<sup>1</sup> Monitor Company es un firma consultora de negocios presidida por Michael Porter (Universidad de Harvard); ha desarrollado una intensa labor de análisis y diseño de propuestas de políticas de competitividad en Colombia, Bolivia, Perú y Venezuela, entre otros países, a partir de 1993; véase Cámara de Comercio de Bogotá (1994).

por el estudio de Monitor. En esencia, la Estrategia es concebida como el aporte básico a un proyecto nacional que permita a Colombia salir del subdesarrollo y construir una sociedad solidaria y equitativa. Sin embargo, por varias razones no puede considerarse como un producto terminado. En primer lugar, porque se requiere de algo más que la suma de políticas sectoriales y planes de inversión para que el país comparta una visión de futuro. Segundo, una estrategia como la propuesta es por definición una responsabilidad del Estado y del sector privado que trasciende la duración del programa de un gobierno e incluso de una generación. Por último, en varios de los campos tratados cabe una mayor elaboración y aporte de distintos sectores a la definición de los objetivos y al señalamiento de los caminos a transitar. Cabe también la consideración de otras áreas de política no incluidas en su versión original.

## II. ALGO SOBRE EL DIAGNÓSTICO

Según el diagnóstico de la Estrategia Nacional de Competitividad, la sociedad colombiana tiene ante sí la tarea de construir, a lo largo de los dos próximos decenios, un nuevo patrón de desarrollo, que le permita insertar exitosamente la economía nacional en las corrientes del comercio mundial, en un mundo en el que es cada vez más importante la construcción de ventajas competitivas, a través del dominio del conocimiento y la maestría de las técnicas, que la explotación de las ventajas heredadas.

En el último medio siglo, el país ha avanzado en la construcción de su estructura física (carreteras, puertos, telecomunicaciones), social (educación, salud, seguridad social, servicios públicos) e institucional (normas y reglas de manejo macroeconómico, fundamentalmente). Sin embargo, las carencias siguen siendo importantes y la calidad de dichas estructuras deja mucho que desear. Así, por ejemplo, en dos áreas en las cuales los logros cuantitativos han sido apreciables, como la educación primaria y la generación de energía, la calidad del servicio prestado es deficiente.

Así, se ha llegado cerca de la universalización de la educación primaria urbana: de cada 100 niños, 95 entran al sistema. Sin embargo, sólo 60% termina el quinto grado, 30 el noveno grado, y

menos del 10% lo hace sin repetir al menos un año. Además, el número de horas de clase por año que reciben los alumnos es la mitad de las que cursa un joven de un país desarrollado. Lo mismo sucede con el suministro de energía, como lo muestran los índices de duración y frecuencia de las interrupciones del servicio, que superan en más de dos veces el promedio latinoamericano y en diez veces el promedio de los Estados Unidos.

El mayor logro alcanzado por la sociedad colombiana es, sin lugar a dudas, el acuerdo sobre el manejo macroeconómico, que ha permitido a la economía nacional un crecimiento continuo, sin grandes oscilaciones, a lo largo del último medio siglo, situación excepcional en el ámbito latinoamericano. Esto ha sido el resultado de diversos factores cuyo impacto relativo aún no se ha analizado cabalmente. Entre esos factores destacan la condicionalidad impuesta por los acreedores multilaterales, la ausencia de propuestas políticas populistas y la debilidad del Estado en términos económicos. También ha sido el resultado de acuerdos entre los diferentes actores sociales como en el caso de la fijación del precio interno de compra del café, uno de los ejes de la política económica, cuyos principios orientadores han estado vigentes a lo largo de los últimos 50 años y cuya forma de operar se ha adaptado a las oscilaciones en el entorno económico nacional e internacional. Sin embargo, la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, pero no suficiente para un crecimiento con estabilidad y equidad.

Por otra parte, las políticas que permitieron la construcción de la estructura productiva existente en el país han perdido eficacia. La apertura comercial que comenzó al final del gobierno de Virgilio Barco, en febrero de 1990, y que se profundizó y complementó con la apertura de la cuenta de capitales en 1990-1991, buscó renovar la actividad económica y propiciar la reconversión de la estructura productiva. El sector privado tuvo así que reaccionar ante la eliminación de la protección arancelaria y debió incorporar innovaciones administrativas y tecnológicas, apoyado por las reformas estructurales, en especial la del sector laboral, y por dos resultados de la estrategia macroeconómica en los primeros años de su aplicación: la baja en las tasas de interés y la revaluación real de la tasa de cambio.

No obstante, no se ha consolidado la posición competitiva del país. Varios sectores han sido objeto de competencia desleal y no cuentan con recursos que les permitan acceder a las últimas tec-

nologías. Para el actual gobierno, se necesita el diseño y puesta en marcha de nuevas políticas que, al mismo tiempo que mantengan la estabilidad macroeconómica, estimulen la acumulación de capital y permitan el despliegue de todas las potencialidades del aparato productivo.

### III. ALGUNOS PUNTOS DE PARTIDA

La Estrategia Nacional de Competitividad tiene cuatro principios orientadores: el reconocimiento de un proceso de globalización que obliga al país a modificar sus políticas previas, la búsqueda de un nuevo modelo de regulación, el principio de la acción concertada y la necesidad de construir una visión de futuro.

#### *La necesidad de adaptarse a un entorno globalizado*

La globalización internacional, el cambio en la división internacional del trabajo y la aceleración de los flujos de comercio e inversión han dado lugar a una pérdida de participación de los bienes primarios en el comercio mundial, la cual descendió de casi 50% al finalizar el decenio de los años cuarenta a sólo 15% al inicio de los años noventa. Se dio un vuelco radical respecto a lo sucedido con el desarrollo industrial a lo largo del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, cuando existió una correlación estrecha y positiva entre la producción manufacturera y la demanda de bienes primarios para su transformación.

Todo lo anterior ha obligado a los países en desarrollo a replantear sus formas de articulación en los mercados mundiales; pues las ventajas heredadas deben ser reforzadas con la construcción de ventajas competitivas.

La apertura de la economía *per se* no conduce a una asignación óptima de recursos a través del mercado. La creación de nuevos escenarios por parte de la política macroeconómica no hace necesariamente visibles, para los diferentes actores económicos, las acciones que se deben realizar para lograr los objetivos propuestos. La dinámica creada por las fuerzas del mercado no siempre da

lugar a la generación de acciones por los agentes económicos que desemboquen en la configuración de una nueva estructura productiva. Según la Estrategia, las fuerzas desencadenadas por el mercado deben ser complementadas por acciones voluntarias llevadas a cabo por el Estado y la sociedad que permitan el despliegue de las potencialidades existentes en la economía.

Al igual que en otros países de la región y en naciones en transición hacia esquemas económicos más orientados al mercado, las reformas emprendidas en Colombia con el fin de adecuar el marco institucional y el ordenamiento jurídico a las exigencias de la internacionalización de la economía no incluyeron todas las dimensiones de las transformaciones tecnológica, económica y social que requiere esa adecuación. Al igual que en esos países, la pregunta sobre cuál debe ser el nuevo patrón de organización de la sociedad como un todo con vista hacia el futuro no fue planteada en forma adecuada y oportuna.

Esto condujo a costos del ajuste mayores a lo necesario y a niveles de crecimiento y empleo inferiores a los que se podrían haber obtenido si se hubieran previsto acciones, en el mediano y largo plazo, para apoyar los cambios en la estructura productiva y la organización de las empresas. De igual forma, habría sido necesario repensar la relación entre los sectores público y privado y adoptar mecanismos para la definición y realización de políticas menos centralizadas que en el pasado. Naturalmente, esto condujo a un cuestionamiento de las bondades del cambio.

El Plan de Desarrollo, El Salto Social, del gobierno de Samper, parte de una evaluación crítica de las reformas estructurales realizadas a principios de esta década; no para revertir su orientación en favor de una economía de mercado sino para complementarlas y corregirlas en el sentido expresado anteriormente. El Salto Social se ubica en un punto intermedio entre una versión neoliberal del desarrollo y una intervencionista. Cree que el desarrollo económico y social tienen que ir de la mano y sitúa a los programas de educación y empleo como los lugares de encuentro de estas dos dimensiones del desarrollo, reforzados con los efectos distributivos de las finanzas públicas.

El Plan de Desarrollo acoge el enfoque teórico del crecimiento endógeno y lo resume en el concepto de capital social. El patrimonio colectivo, compuesto por bienes públicos y privados, se suma a la acumulación de capital privado para ser la base del crecimiento.

to económico. Factores como la infraestructura física, el medio ambiente, el capital físico e institucional, y el capital humano desempeñan un papel esencial como generadores de aumentos sostenidos de la productividad. Las deficiencias del capital social son las mayores restricciones al crecimiento en Colombia y, por ello, las inversiones del Plan en educación e infraestructura física son consideradas como prioritarias.

Para el Plan, el proceso de profundización de la internacionalización de la economía colombiana debe estar acompañado de una política comercial estratégica, en la cual los criterios de gradualidad y selectividad tengan un espacio propio, que permita combinar las estrategias de desarrollo productivo con las de articulación exitosa a la economía internacional. La sola dinámica de las fuerzas de mercado, debido a sus fallas, no conduce a una asignación eficiente de los recursos y puede dar lugar a una distribución del ingreso injusta e inaceptable para la sociedad o a soluciones que, óptimas en el corto plazo, pueden ser subóptimas en el largo plazo y comprometer el crecimiento de la economía en un horizonte de largo término. El gobierno predica el retorno a las políticas sectoriales activas y marca aquí una distancia respecto de la estrategia del gobierno anterior. Estas políticas se encuentran articuladas al Consejo Nacional de Competitividad y a los acuerdos sectoriales de competitividad.

Se trata de estrategias sectoriales y de competitividad que, en primer lugar, deben manejar el proceso de internacionalización y actuar contra los obstáculos a la libre competencia; en segundo lugar, deben surgir del trabajo concertado de trabajadores, empresarios y gobierno, lo que requiere un cambio de la función de gremios y sindicatos, así como de la burocracia estatal, y, en tercer lugar, buscar articular y desarrollar las políticas de apoyo de carácter transversal, tales como las de promoción de exportaciones, el financiamiento y desarrollo de los recursos humanos y la tecnología. Se busca construir *visiones estratégicas de sectores*, con la participación de los agentes involucrados, más que *escoger ganadores*.

### *Nuevos papeles para los sectores público y privado*

El nuevo ordenamiento institucional, consagrado por la Constitución Política de 1991, asigna a los distintos agentes sociales pape-

les diferentes a los que tenían en el pasado. El Estado tiene en sus manos la tarea de definir reglas del juego estables para el desempeño económico y social. Gran parte de la dinámica económica depende de las condiciones que asegure el Ejecutivo en cuanto a la puesta en marcha de políticas macroeconómicas sanas, la construcción de un clima favorable para la inversión, la oferta de capital humano bien preparado mediante una política educativa integral de largo plazo, la creación de una infraestructura adecuada para sostener la actividad económica y la consolidación de condiciones que permitan un desarrollo armónico entre los diversos sectores de la vida nacional.

De acuerdo con la Estrategia, el sector empresarial debe generar la dinámica económica a través de una gestión eficaz, la inversión y la oferta de productos y servicios acordes con las necesidades y expectativas de sus clientes, los cuales, dentro del proceso de internacionalización, ya no se reducen exclusivamente a los consumidores domésticos sino que abren una alta gama de posibilidades en los mercados externos.

El sector laboral tiene la misión de hacer un uso eficaz de la tecnología disponible y alcanzar una mayor productividad mediante un mejor desempeño; esto permitirá elevar la competitividad y mejorar la distribución del ingreso. Finalmente, siendo la competitividad ante todo una actitud mental, una forma de concebir y llevar a la práctica unas ideas productivas, se requiere el concurso de los académicos y de los intelectuales para que organicen esas ideas en sistemas lógicos y conceptuales que se puedan criticar, modificar, difundir y aplicar.

El complemento necesario de esta estrategia es un modelo de regulación guiado por criterios de especialización y modernización, que permita tanto el logro de mayores niveles de competitividad como la profundización de los mecanismos de participación social.

### *El principio de la acción concertada*

La existencia de planes sectoriales y de mecanismos de concertación en los procesos que los requieran para garantizar su éxito supone el desarrollo de adecuados mecanismos de regulación. Los cambios institucionales necesarios para realizar este modelo no deben ser interpretados como fines en sí mismos, sino como procesos

al servicio de la expansión productiva mediante la elevación de la eficiencia y el aumento de la productividad.

El buen manejo macroeconómico y la apertura comercial, así como los cambios en la acción del Estado y en la cultura empresarial y laboral, crean condiciones favorables para acelerar el crecimiento económico. El nuevo paradigma técnico, económico y social exige profundas transformaciones en la forma de organizar y administrar las empresas y el Estado. Es necesario, entonces, concertar entre los sectores público y privado las políticas y los instrumentos orientados a mejorar las condiciones de desarrollo de la actividad productiva. Por ello, se ha definido una estrategia de competitividad para la internacionalización, en la cual la política de ciencia y tecnología, el plan estratégico exportador, las políticas de modernización agropecuaria e industrial, y el Salto Educativo cumplen un papel fundamental.

Uno de los grandes problemas que afronta Colombia, para avanzar en forma acelerada en su proceso de desarrollo, es la dispersión de las prioridades. Los diferentes estamentos de la sociedad tienen concepciones muy diversas sobre lo que debe ser el futuro de la nación. Concepciones distintas que, a su vez, generan acciones divergentes, en más de una ocasión opuestas, que no llevan a un fortalecimiento mutuo, sino a la pérdida de eficacia. Por ello, el Consejo Nacional de Competitividad recogió y ordenó las distintas sugerencias sobre esta materia y diseñó un conjunto de acciones en nueve áreas de política: normatividad, infraestructura física, recursos humanos, tecnología, gestión-productividad-calidad, competitividad sectorial, competitividad regional, política ambiental para la competitividad, y competitividad y género.

### *La necesidad de construir una visión de futuro*

La Estrategia Nacional de Competitividad es un proceso en construcción permanente, el cual sólo puede concretarse si logra transformarse en una política de Estado, más allá de las metas cuatrienales, basada en un proyecto social. En tal sentido, el desarrollo de una visión significa empezar a definir en forma concertada puntos de referencia futuros que permitan orientar instrumentos, planes y políticas.

## IV. ALGUNAS ACCIONES

*Políticas de carácter transversal*

En la Estrategia Nacional de Competitividad se integran instrumentos de política de carácter transversal ya contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998, El Salto Social. La diferencia entre una y otra perspectiva reside en el énfasis que la *Estrategia* pone en la identificación de los obstáculos que impiden una inserción exitosa en la economía mundial, en las políticas necesarias para remontarlos y en un horizonte de análisis de más largo plazo. Las áreas de políticas que la Estrategia ha considerado con especial atención son: infraestructura física, recursos humanos, tecnología y sistema nacional de innovación, cultura corporativa y orden institucional.

**Mejorar la infraestructura física  
para elevar la competitividad**

Según el diagnóstico de la Estrategia, los avances logrados por el país, en los últimos 30 años, en el desarrollo de su infraestructura han sido muy heterogéneos. Así, mientras la población se multiplicó por 2.4 y el producto interno bruto por 4.6, la red vial no alcanzó a duplicarse y la red férrea disminuyó su cobertura, tanto en términos de kilómetros en operación, como de carga transportada. Por contraste, la capacidad instalada para la generación de energía eléctrica se multiplicó por más de 10 y el número de líneas telefónicas se multiplicó por 12.5.

El gobierno se propone integrar un plan maestro para contar con una visión de largo plazo de la infraestructura desde el punto de vista de la competitividad, teniendo en cuenta las necesidades y condiciones de los centros productivos y de servicios y proponer los desarrollos necesarios para mejorar las condiciones de la infraestructura.

Las inversiones previstas en el Plan de Desarrollo 1995-1998 permitirían aumentar la cobertura de los servicios para que, en 1998, Colombia cuente con una infraestructura más amplia (Departamento Nacional de Planeación, 1995). En particular se espera aumentar la dotación de plantas termo e hidroeléctricas, mejorar

el mantenimiento y construir nuevas vías de las redes primaria y subsidiarias, aumentar la oferta de líneas telefónicas, ampliar la red satelital, conectar las principales ciudades mediante la red nacional de fibra óptica, incrementar la red americana de cable submarino y desarrollar nuevas centrales con troncales en arquitectura de red inteligente.

Muchos de los problemas identificados en el área de la infraestructura se intentan solucionar mediante acciones emprendidas por el gobierno, en particular las vinculadas con la programación de inversión para el período 1995-1998 y con la identificación de demandas y necesidades que, en el caso del sector eléctrico, van hasta el año 2001. Sin embargo, se considera que ya es necesario empezar a identificar la infraestructura que el país necesitará después del año 2000. Con este fin se prevé la realización de estudios que permitan la proyección de necesidades para el año 2025 y que puedan dar origen a un plan maestro para los sectores de energía, comunicaciones y transporte, en sus diferentes modalidades.

### **Elevar la calidad del recurso humano**

Son múltiples las explicaciones que se han elaborado para dar cuenta de la baja productividad de la economía colombiana. En todas ellas se ponen de manifiesto los problemas inherentes a las debilidades en la formación y capacitación de obreros, técnicos, tecnólogos e ingenieros. Para superar esos problemas, el gobierno se propone dar especial atención al nivel de técnicos y tecnólogos, eslabones indispensables que ligan, en la cadena productiva, a obreros e ingenieros, y a las labores de concepción y ejecución. Dado el proceso de modernización y de reestructuración del aparato productivo, este segmento requiere de mayores niveles de escolaridad, con capacidad para adaptarse a lo nuevo, y de una formación plurifuncional.

En cuanto a la educación básica, el Estado se propone crear las condiciones institucionales y administrativas que permitan una utilización eficiente y eficaz de los recursos mediante la evaluación de los factores que impiden el adecuado desempeño, tanto de los docentes, como de las instituciones educativas. Entre esas condiciones destacan: *i*] el fortalecimiento de la educación básica para que los estudiantes tengan asegurada la posibilidad de cursar todos los grados sin sobresaltos ni cambios radicales, *ii*] el robuste-

cimiento de la administración escolar municipal, en forma tal que su gestión, su planeamiento y su manejo del presupuesto formen parte de proyectos a largo plazo, coherentes con las necesidades de cada región y fundamentados en sus posibilidades, y *iii*] la evaluación de los procesos de gestión de la educación en los niveles central, departamental, municipal e institucional para identificar los factores que inciden en la eficiencia del gasto.

En lo que se refiere a la educación superior, la propuesta es modificar el perfil actual de la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento, actualmente caracterizado por tener una muy alta proporción en ciencias de la educación, administración y economía, para incrementar la proporción de alumnos en ingenierías y ciencias naturales; elevar la calificación de los profesores y la dotación de laboratorios y documentación, y mejorar la relación entre la universidad y el sector productivo, pues el cambio de modelo económico y las características del desarrollo de la economía internacional exigen que las empresas que desean sobrevivir tengan un mayor dominio sobre sus tecnologías. Para ello, se propone la construcción de una *nueva* universidad mediante programas de acreditación, formación de docentes con nuevas mentalidades, creación de institutos universitarios tecnológicos regionales y de un diploma de estudios universitarios generales, así como el ofrecimiento de programas de educación continua.

### Repensar la tecnología y constituir un sistema nacional de innovación

La creación de ventajas comparativas exige una infraestructura institucional adecuada para el desarrollo tecnológico, la adopción de una base legal operativa apropiada y, principalmente, la formación de los recursos humanos calificados requeridos. El gobierno se propone crear un sistema nacional de innovación, orientado a incrementar la competitividad del sector productivo en los mercados domésticos e internacionales, mediante el diseño, adopción y realización de una estrategia activa, centrada en la difusión y uso de innovaciones tecnológicas en el conjunto del sector productivo y la creación de los mecanismos que permitan la articulación y el desarrollo de los diferentes actores que intervienen en el proceso. Se reconoce que la tarea de la innovación no la pueden hacer las empresas individuales en forma aislada. La naturaleza y limita-

ciones propias del funcionamiento de este mercado como mecanismo para la asignación de recursos exigen políticas activas.

En el desarrollo tecnológico interactúan cuatro elementos esenciales: los propios de las unidades productivas que afectan su capacidad innovadora, los relacionados con la existencia y desarrollo de instituciones orientadas a promoción tecnológica, los que se derivan de la calidad del sistema educativo, y los que tienen que ver con las condiciones económicas, políticas y sociales más generales.

Las acciones propuestas se basan en

los criterios de aproximación sistémica, el fortalecimiento de las cadenas productivas, la sostenibilidad ambiental, la territorialidad de los procesos y la flexibilidad en los modelos de desarrollo tecnológico, en función de las necesidades de innovación en el aparato productivo colombiano.

Al concebirse de esta manera, la política deja de tener un enfoque transversal para convertirse en un instrumento de corte matricial que combina las dimensiones territorial, ambiental y sectorial, con las de la política tecnológica propiamente tal.

La aproximación sistémica se refiere a la visualización de la construcción de un sistema de innovación como un proceso de largo plazo, complejo y dinámico, que articula el diseño de las políticas con el sentir y las necesidades de los empresarios. De ahí que el criterio básico sea que el diseño y ejecución de políticas se dé por cadenas productivas, es decir que es necesario abordar el tema de la innovación en las organizaciones considerando la existencia de múltiples y complejas interrelaciones entre todos los elementos que intervienen en los procesos de extracción, producción, distribución, mercadeo y consumo.

La sostenibilidad ambiental aparece como un requisito imprescindible de la gestión tecnológica y de la adopción de las innovaciones en el proceso productivo. La perspectiva territorial considera la interacción entre los factores que determinan la capacidad tecnológica en el tiempo y en el espacio. La conformación de *clusters* es característica de las nuevas organizaciones que los sistemas subnacionales adoptan para mejorar su capacidad competitiva. La flexibilidad se requiere para amoldar el diseño de los instrumentos de política a las características de la producción, para lo cual los acuerdos sectoriales de competitividad son un mecanismo idóneo.

Estos criterios sirven de base para formular las acciones y los instrumentos de carácter transversal que facilitan un funcionamiento adecuado del mercado de ciencia y tecnología. Ejemplo de ellos son el Fondo de Cofinanciación para la Innovación y el Cambio Técnico, ya creado; líneas de capital de riesgo compartido, capital semilla para el desarrollo de centros de desarrollo productivo y tecnológico, y créditos para operaciones; proyectos de apoyo fiscal y estudios para identificar necesidades sectoriales de tecnología y factores determinantes de la productividad en la actividad; y la conformación de redes de innovación. Por último, se proponen acciones para la incorporación de estándares internacionales en la producción, la distribución y el desarrollo de una infraestructura para la normalización, certificación y metrología.

### Hacia una nueva cultura corporativa

Las políticas anteriores requieren, según la Estrategia, el complemento de un cambio cultural que propicie una organización corporativa basada en nuevos principios, centrada en una mayor valoración del capital humano y de su contribución a los procesos de gestión, en la creación de espacios participativos y de estímulos, y en la necesidad de una formación integral y de una perspectiva de largo plazo.

Entre las acciones a realizar se proponen: la creación de un Centro de Referenciación y Gestión, que promoverá que las empresas desarrollen actividades de comparación con las de mejor práctica en su misma área (*benchmarking*), tanto en el país como en el exterior; la instauración de un nuevo sistema para la formulación del Presupuesto Nacional guiado por criterios de evaluación y pertinencia de los programas de inversión y de gasto, con horizontes plurianuales y revisiones periódicas; la coordinación de los organismos estatales encargados de hacer el seguimiento y el control de la gestión pública para la creación de un sistema único que permita homologar los conceptos, criterios y metodologías de evaluación institucional en el sector público; y la promoción de prácticas estratégicas que busquen nuevos mercados, como parte de las actividades corporativas orientadas a la identificación de nichos, la construcción de ventajas competitivas y el posicionamiento de los productos en mercados dinámicos.

## Llevar a la práctica un nuevo orden institucional

La implantación de la Estrategia requiere un nuevo modelo de gestión pública, un nuevo modelo de regulación y la simplificación de los trámites. A partir del resultado del trabajo de comités tripartitos del Consejo Nacional de Competitividad se busca adaptar la normatividad del país a las orientaciones generales de la política de desarrollo.

Si bien la sola remoción de estas trabas no garantiza que el país gane una posición competitiva sólida, una omisión en este sentido sí puede dificultar el logro del objetivo y minar todos los esfuerzos privados y públicos orientados a elevar la productividad y el bienestar de la economía. Por lo tanto, la simplificación de los trámites y el cambio de mentalidad de la burocracia hacen parte de la estrategia nacional de competitividad.

### *Políticas sectoriales activas y acuerdos sectoriales de competitividad*

La economía colombiana muestra una especialización sectorial centrada en la dinámica de las actividades primarias extractivas. En los próximos años se requiere un esfuerzo para que el auge de la producción de petróleo no perpetúe esta estructura. Se trata de hacer explícitas las modificaciones estructurales necesarias y diseñar políticas sectoriales acordes que se apoyen en las políticas transversales propuestas. El manejo macroeconómico no puede ignorar las repercusiones de las acciones de corto plazo sobre los objetivos del largo plazo. El gobierno reconoce que se imponen cambios institucionales y orientaciones estratégicas de largo plazo, que conduzcan a una superación de las condiciones de atraso en la gestión y producción, como la escasa incorporación de tecnologías modernas y la baja competitividad internacional de los distintos sectores.

Es evidente que algunos sectores productivos se encuentran en crisis frente al choque de la apertura. Para ellos se propone otorgar condiciones especiales que les permitan enfrentar las nuevas condiciones de competencia. De otra parte, se tratará de consolidar las cadenas productivas, allí donde sea posible, y de propiciar

el avance de los sectores que en el nivel internacional marcan el sendero de desarrollo.

### *Políticas sectoriales activas*

En el Plan de Desarrollo se estableció que el Consejo Nacional de Competitividad coordinaría “el tránsito de la apertura a una verdadera internacionalización de la economía colombiana”. Para ello, se contaría con cinco programas especiales: la Política Nacional de Ciencia y Tecnología, el Plan Estratégico Exportador, la Política de Modernización Agropecuaria y Rural, la Política de Modernización Industrial y la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad. Se señaló también la Política de Desarrollo del Capital Humano que impacta a la política de competitividad, pero no se la incluyó en el ámbito del Consejo.

Los frentes de trabajo que desarrollaría el Consejo serían la elaboración del diagnóstico sobre la posición competitiva del país, la promoción de los acuerdos sectoriales de competitividad y el diseño de la Estrategia Nacional de Competitividad.

En el desarrollo de estos trabajos, la Estrategia retuvo el análisis de los elementos que afectaban la posición competitiva del país y propuso instrumentos de carácter fundamentalmente transversal e incluyó los acuerdos sectoriales de competitividad, de naturaleza más sectorial. Sin embargo, las políticas sectoriales en sentido estricto han quedado fuera de su alcance y coordinación.

El Plan Estratégico Exportador se propone avanzar por el camino de la apertura. Una de sus herramientas básicas es concertar la estrategia exportadora con el sector privado por medio de los acuerdos sectoriales de competitividad y darle instrumentos de apoyo tecnológico, medidas para contrarrestar el proteccionismo de otros países, desarrollo de la infraestructura y selección de productos con potencial competitivo. Asimismo, contempla una política de integración que profundice los acuerdos comerciales y busque nuevos mercados. Los subsidios directos deberán ser sustituidos con mecanismos de devolución de impuestos indirectos.

La Política de Modernización Agropecuaria y Rural prevé actividades de reestructuración de la producción, apoyo a las actividades en crisis y reactivación de la agricultura campesina. Los instrumentos propuestos incluyen acuerdos sectoriales de competi-

tividad, subsidios directos y un manejo discrecional de la política de importaciones agropecuarias.

La Política de Modernización Industrial busca fortalecer la posición competitiva del país mediante estímulos para elevar la productividad. De igual forma, persigue la reducción de las fallas de mercado en los campos de la tecnología, el capital y los recursos humanos. En general, se trata de apoyar al sector privado en la superación de los cuellos de botella que obstaculizan su mejor desempeño exportador y ambiental, y le impiden contribuir a la aceleración del crecimiento del producto y del empleo (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995).

Las estrategias instrumentales son: el apoyo tecnológico a la productividad, que incluye el montaje de un sistema de diseño, el desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos del sector, la promoción de la competencia, los incentivos a la inversión extranjera y al comercio exterior, la política de fomento a las alianzas estratégicas y a las industrias incipientes, y la promoción de los acuerdos sectoriales de competitividad.

### *Los acuerdos sectoriales de competitividad*

Los acuerdos sectoriales de competitividad buscan

la mejor utilización de los recursos productivos, un cambio de actitud frente a los problemas y sus posibles soluciones, una acción más creativa en la introducción del cambio tecnológico y una mayor participación del sector laboral con el propósito de lograr un mejoramiento significativo en la productividad y mejores niveles de vida para la población en el marco de un desarrollo sostenible.

El gobierno ha trabajado en la concreción de diferentes acuerdos sectoriales de competitividad. Hasta junio de 1996, se han firmado tres convenios sobre la base de dos principios: el tratamiento de cadena productiva, con el fin de incrementar la eficiencia de las políticas diseñadas y evitar los cuellos de botella, y la acción concertada, tanto dentro del gobierno, mediante la coordinación de las diferentes agencias estatales encargadas de desarrollar algunos de los instrumentos, como del grupo empresarial, buscando el máximo nivel de representación y participación, y, cuando ha sido posible, de los trabajadores.

La Estrategia clasifica en tres categorías las cadenas productivas: las tradicionales integradas, las débilmente integradas y las de actividades nuevas con claro potencial de desarrollo. Los acuerdos firmados hasta el momento se ubican en las dos primeras categorías. Dentro de las tradicionales,

se agrupan [...] cadenas productivas bastante integradas, productoras de bienes de consumo, con amplia experiencia en el mercado internacional, algunas veces exitosa, como es el caso de algunos textiles y confecciones o de las manufacturas de cuero. En el mercado internacional son sectores con tecnologías definidas y nichos de mercado claramente establecidos.

A los problemas de falta de estrategia productiva, atraso tecnológico y de diseño en estas cadenas, se han sumado dificultades debidas al surgimiento de fuertes competidores en el mercado mundial, al contrabando y a las prácticas desleales de comercio.

El acuerdo de la cadena textil y confecciones fue el primero sobre el que se empezó a trabajar en noviembre de 1994. En un comité tripartito se analizó la crítica situación de la cadena debido a la competencia desleal, en el plano interno, y al surgimiento de nuevos países productores como la República Popular China, en el plano externo. Se identificaron, además, otros problemas que aquejan al sector, tanto de orden tecnológico, como de suministro y calidad de las materias primas, capacitación de personal, políticas de desarrollo, financiación y necesidades de reconversión.

Este proceso culminó con la firma de un acuerdo para desarrollo del sector en el largo plazo, en el que cabe destacar,

en primer lugar, el compromiso empresarial para el logro de una mejora sustancial en la productividad en los próximos 10 años, que permita reducir la brecha de productividad existente con los países líderes en la producción de textiles y confecciones a nivel mundial.

El gobierno, por su parte, se comprometió con una serie de acciones facilitadoras de la acción empresarial, mediante la definición de políticas de comercio tendientes a rebajar los aranceles de maquinaria e insumos no producidos en el Grupo Andino, la creación de líneas de crédito destinadas a promover la capitalización de las empresas y la reconversión del sector mediante la financiación a largo plazo de la compra de tecnologías de punta, ambien-

talmente limpias. En el frente de la capacitación del recurso humano, se acordaron acciones para la formación de personal en diferentes niveles y se definieron los pasos para la puesta en marcha del centro de desarrollo tecnológico del sector. El sector laboral no suscribió el acuerdo final.

En la segunda categoría de cadenas productivas se incluyen los sectores industriales líderes del cambio tecnológico a nivel mundial que no han tenido gran desarrollo en el país y cuyas cadenas no se encuentran claramente integradas. Éste es el caso de las cadenas metalmecánica y petroquímica, en los cuales, aunque existen problemas de corto plazo, comunes a toda la industria o específicos de un sector determinado, el esfuerzo debe centrarse en la exploración de las posibilidades de desarrollo futuro de los mismos.

En la cadena conformada por las industrias siderúrgica, metalmecánica, de bienes de capital y automotriz, después de realizar el análisis de los principales problemas y de definir la matriz de compromisos e instrumentos para el desarrollo del sector en el largo plazo, se firmó el acuerdo tripartito correspondiente. En el acuerdo sectorial, firmado en noviembre de 1995, se establecieron compromisos en materia de productividad, tecnología, desarrollo de instrumentos de articulación de la demanda y subcontratación industrial, así como medidas tendientes a buscar una mejor capacitación de los recursos humanos.

Finalmente, en julio de 1996, se firmó un acuerdo para la competitividad de la cadena forestal, de pulpa y papel, e industria gráfica que incluye una matriz de compromisos y acciones, con un alcance de políticas similar al de las cadenas petroquímica y metalmecánica.

En la cadena de petroquímica, plásticos y caucho, se firmó una declaración de voluntades en septiembre de 1995. Dada la extensión de la cadena, la asociación que agrupa a los industriales del plástico (Acoplásticos) realizó talleres con la participación directa de los empresarios de cada eslabón, lo que dio lugar a una dinámica de discusión mucho mejor que la que prevaleció en los otros acuerdos. Sin embargo, la falta de definición por parte del gobierno de una política para el desarrollo de materias primas petroquímicas en el país ha trabado la concreción del acuerdo. En este sentido, en julio de 1996, aún estaba en proceso de preparación un documento para definir las directrices gubernamentales en esta materia.

En las cadenas con mayores perspectivas de desarrollo en el mercado internacional, sólo se han realizado trabajos preliminares para la informática (*software*) y la acuicultura y a mediados de 1996 aún no se habían suscrito acuerdos.

La Estrategia también incluye proposiciones sobre los consejos regionales de competitividad, la política ambiental y acciones para corregir las discriminaciones raciales, de etnia y de género. Las dos primeras ya fueron referidas anteriormente. La última no aparece articulada en acciones concretas que puedan ser instrumentadas.

### *Una evaluación*

Transcurrido más de un año desde las gestiones iniciales para la firma del primer acuerdo sectorial, el Departamento Nacional de Planeación (que actúa como secretario técnico del Consejo Nacional de Competitividad), produjo una primera evaluación de estos instrumentos de política sectorial, refiriéndolos al sector industrial (Departamento Nacional de Planeación, 1996). Después de señalar las bondades de los acuerdos sectoriales de competitividad en la medida en que permiten identificar cuellos de botella, en forma concertada con los empresarios y los trabajadores, difundir la cultura de la competitividad y organizar diferentes instrumentos de políticas en torno a un objetivo único, pasó a mostrar sus defectos y la forma de corregirlos

Entre esas limitaciones cabe destacar que, hasta ahora, la selección de las cadenas productivas no ha resultado de un análisis global que lleve a concentrar la acción gubernamental en una actividad con potencial competitivo estratégico. Las acciones tampoco se han concentrado alrededor de la superación de trabas al mejor desempeño competitivo en un horizonte de largo plazo. La coordinación de las entidades gubernamentales no ha sido la mejor y sigue siendo un hecho la limitada capacidad gerencial de los entes políticos.

La representatividad de los gremios deja mucho que desear, lo cual ha limitado el carácter vinculante de los compromisos. Por esa razón, las metas pactadas no han sido concretas en lo referente al desarrollo productivo y las ganancias en competitividad. No se ha dado la necesaria correspondencia entre los programas de la política industrial y las acciones, compromisos y metas pactados.

En consecuencia, la gestión de los acuerdos sectoriales está siendo reformulada para que, en el futuro, se corrijan estos problemas y se avance en su elaboración hacia actividades de importancia estratégica para la creación de ventajas comparativas dinámicas.

Con respecto a otras áreas de política, se han realizado diversos progresos. Hasta mediados de 1996, las principales acciones han sido:

i] En marzo de 1995, el Consejo Nacional de Competitividad aprobó la creación de siete centros de productividad y desarrollo tecnológico y definió un aporte de capital semilla de 3.3 millones de dólares para financiar los proyectos correspondientes,<sup>2</sup> al tiempo que el sector privado debería aportar 1.7 millones de dólares. Sin embargo, han habido dificultades para concretar, tanto una fuente fiscal que garantice un funcionamiento permanente a los centros, como el aporte privado al capital semilla.

ii] Para desarrollar un Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, se creó el Centro de Control de Calidad y Metrología y se impulsa la formación de redes nacionales de laboratorios de pruebas, ensayos y certificación.

iii] El gobierno ha tomado medidas de protección respecto de importaciones provenientes de China; ha modernizado y simplificado los procesos para declarar salvaguardia y adelantar investigaciones por *dumping*; se han fijado precios mínimos para importaciones de vehículos, textiles y confecciones, víctimas frecuentes de la subfacturación; ha establecido la contratación de firmas certificadoras internacionales de precios y cantidades, y ha tomado medidas para controlar el contrabando, tanto técnico como abierto.

iv] Con el fin de estimular el desarrollo de los recursos humanos, se han instrumentado mecanismos para celebrar convenios con empresas que tienen sus propios programas de capacitación. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) puede destinar hasta

<sup>2</sup> Los siete centros aprobados son: el Centro Red Tecnológico Metalmecánico; el Instituto de Capacitación e Investigación del Plástico y el Caucho; el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico Textil-Confecciones; el Centro de Productividad y Desarrollo para la Industria Gráfica; el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico de Alimentos; el Centro de Servicios Tecnológicos para la Industria del Calzado, y el Centro de Capacitación y Desarrollo Tecnológico para la Industria Papelera. También se han previsto otros nueve proyectos relacionados con biotecnología y telecomunicaciones, con una inversión de 4.2 millones de dólares.

la mitad de los recursos que recibe de las empresas para este propósito.

v] En lo referente a la financiación de proyectos industriales, el Instituto de Fomento Industrial (IFI), que está en proceso de convertirse en banco de segundo piso, ha definido como prioritarias a las inversiones que incorporen tecnologías nuevas, a las que se destinen a la producción de bienes de capital o cadenas productivas como petroquímica básica, fundición y forja, y a las que se realicen en industrias básicas inexistentes o de desarrollo insuficiente.

### *La dimensión ambiental*

Las acciones para el mejoramiento ambiental incluyen la protección de los ecosistemas estratégicos, las mejoras a la productividad de los sistemas hídricos, el logro de mares y costas limpias, la elevación de los índices de reforestación y la revisión de los sistemas de permisos para la explotación de los bosques y su fauna, la disminución de la contaminación urbana, el desarrollo de una política de población sostenible y la introducción de la dimensión ambiental en las decisiones de la producción.

El programa Hacia una Producción Limpia tiene como objetivo reorientar los sectores productivos hacia formas de gestión y uso de tecnologías ambientalmente sanas que aumenten la eficiencia en el uso de recursos energéticos e hídricos, sustituyan insumos, optimicen procesos o modifiquen productos, y reduzcan la producción de desperdicios.

Para el caso particular del sector industrial, la gestión ambiental se dirigirá al establecimiento de instrumentos que promuevan la reconversión industrial y la optimización de prácticas productivas con miras a obtener procesos eficientes que minimicen la generación de residuos, emisiones y descargas. En esta dirección, el gobierno se propone estimular la importación y la transferencia de tecnologías limpias mediante exenciones tributarias.

Complementariamente, la política de producción limpia para el sector de energía se dirigirá en especial a fomentar el uso de energéticos más limpios, como el gas natural, al manejo de la demanda final de energía para promover el aumento en la eficiencia energética, y al fomento de fuentes no convencionales, como las briquetas de carbón y la leña procedente de bosques dendroener-

géticos, sistemas a base de energía solar y eólica, siempre y cuando sean viables económica y ambientalmente. En la generación de energía eléctrica, se dará prioridad al control de las emisiones atmosféricas, al manejo de residuos sólidos de las plantas termoeléctricas y a la reforestación de las cuencas aportantes a proyectos hidroeléctricos.

La reglamentación de los estándares ambientales estará a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, el que dará prioridad al diseño y aplicación de tasas retributivas y compensatorias y tasas por el uso de agua con el fin de controlar las emisiones y descargas generadas por las industrias. Las corporaciones y las autoridades ambientales de las grandes ciudades atenderán los problemas ambientales generados por las industrias y fortalecerán su capacidad de controlar el cumplimiento de las normas ambientales relacionadas. Las corporaciones deberán preparar planes de acción para identificar los principales problemas de contaminación de origen industrial en su región y propondrán planes de control ambiental para reducir su efecto.

## V. COMENTARIOS FINALES

La discusión alrededor de las políticas de competitividad en Colombia se da entre quienes piensan que no son necesarias acciones de reestructuración explícitas por parte del Estado y que basta producir las reformas estructurales que eliminen las distorsiones en los mercados de factores y en el comercio internacional, y aquellos que defienden el uso de políticas selectivas y la definición de rumbos estratégicos a partir de la concertación. Los agricultores, los industriales y los exportadores están de acuerdo con los lineamientos trazados por la Estrategia Nacional de Competitividad y esbozan críticas a la organización de la política. Los grandes comerciantes son menos partidarios de los instrumentos de apoyo directo y discrecional y concuerdan con los macroeconomistas preocupados por el costo fiscal y las distorsiones que podrían estar introduciendo las políticas sectoriales.

La realidad es que, si bien los sectores tradicionales fueron afectados por la apertura comercial, este choque actuó como poderoso

promotor de la innovación tecnológica y administrativa de las firmas líderes de los sectores industriales. Así lo muestra el resultado de una encuesta realizada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en 1995. Este componente del sector privado ha demostrado condiciones para responder a los desafíos de la apertura.

Es un hecho, también, que el mercado internacional no está libre de distorsiones y que los países deben ser activos en la definición de sus políticas comerciales. De igual forma, las empresas, cuando desean elevar la productividad, se enfrentan a restricciones que tienen que ver con el acceso y calidad de las materias primas, con la calificación de la mano de obra, con el monto y plazo de los créditos necesarios para comprar nuevas tecnologías, y con la disponibilidad de información y de infraestructura, cuya superación rebasa el alcance de la acción del empresario individual. Se requiere entonces de un apoyo gubernamental para que garantice la competencia y cree condiciones estructurales para la elevación de la competitividad.

En conclusión, mecanismos como los acuerdos sectoriales de competitividad y políticas como las contempladas por El Salto Social y la Estrategia Nacional de Competitividad pueden ser poderosos, siempre y cuando preserven los equilibrios macroeconómicos y apoyen el esfuerzo del sector privado, del cual depende en última instancia la concreción y sostenibilidad de la posición competitiva del país. No hay necesidad de caer en el exceso de someterlo a abruptos y continuos choques de competencia para que mantenga su disposición a innovar, como tampoco de ofrecerle garantías ilimitadas sin exigencias de compromisos verificables en materia de productividad, conquista de mercados y preservación ambiental.

Un componente crucial de la Estrategia Nacional de Competitividad es construir una versión compartida de futuro. Hay que reconocer que la crisis política que ha vivido el país, ha sido un obstáculo para avanzar en este propósito. De igual forma, la persistencia del desequilibrio fiscal y las presiones inflacionarias que resultaron del auge del consumo en los inicios de los años noventa han llevado a la adopción de políticas restrictivas y a una reducción de la inversión. Cuando se supere la presente inflexión del ciclo económico y de la situación política habrá condiciones para asentar una visión común de futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Comercio de Bogotá (1994), *Creación de la ventaja competitiva para Colombia: patrones de competitividad y análisis sectorial. Resumen de los estudios realizados por la firma Monitor*, Santafé de Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1995), *El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Inversiones, 1995-1998*, Santafé de Bogotá.
- (1996), *Los acuerdos sectoriales de competitividad en el sector industrial en Colombia, 1994-1995*, División de Estudios Sectoriales, Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Desarrollo Económico (1995), *Política de modernización y reconversión industrial: informe de progreso*, Santafé de Bogotá.
- Presidencia de la República (1995), *La Estrategia Nacional de Competitividad*, Santafé de Bogotá, Consejería Económica y de Competitividad.

## 5. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN COSTA RICA

GUILLERMO LABARCA  
WILSON PERES\*

### I. ANTECEDENTES

A finales de los años setenta, la economía costarricense entró en un período recesivo que llevó a replantear el estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en el Estado empresario. Después de un período de estabilización financiera y de ajustes macroeconómicos entre 1982 y 1984, en 1985 se puso en marcha el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) implementado con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y un préstamo del Banco Mundial.

El PAE I buscaba estructurar un sector industrial dinámico en torno a las siguientes estrategias:<sup>1</sup> *i*] reducir el proteccionismo y promover las exportaciones no tradicionales; *ii*] liberalizar y modernizar el sistema financiero, y *iii*] racionalizar el sector público y privatizar las empresas estatales.<sup>2</sup> Se hizo un esfuerzo especial para insertar el país en la economía internacional y se usaron en

\* Guillermo Labarca es consultor de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Wilson Peres es Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL-ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico.

<sup>1</sup> En 1994, la industria manufacturera aportó 19% del PIB, siendo el segundo sector en importancia después del comercio que contribuyó con 20%. En términos de empleo, las manufacturas responden por 18% de la población económicamente activa, al tiempo que los servicios sociales absorben 24, la agricultura 21, el comercio 18 y los servicios financieros 4 por ciento.

<sup>2</sup> Casi la totalidad de las empresas privatizadas en los últimos años eran administradas por la Corporación Costarricense de Desarrollo (Codesa), creada en 1972. Esta institución, pivote del desarrollo industrial de Costa Rica, se financió con fondos públicos y tenía funciones de asistencia técnica, financiera y de promoción de nuevas empresas. Una proporción importante de los fondos que administraba se dirigió a la constitución de empresas industriales estatales.

gran escala incentivos para la promoción de exportaciones,<sup>3</sup> muchos de los cuales ya existían antes de la crisis, pero no se aplicaban. Se tomaron medidas para compensar el sesgo antiexportador implícito en la legislación vigente. Los instrumentos más importantes fueron: *i*] devaluación del colón; *ii*] reducción de aranceles, y *iii*] establecimiento de incentivos compensatorios,<sup>4</sup> tales como zonas francas de exportación, admisión temporal, contrato de exportaciones y Certificados de Abono Tributario (CAT).

El segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II), que se empezó a realizar en 1990, prestó especial atención a las áreas de comercio exterior, industrialización, sistema financiero, sector público y política de precios agrícolas. La estrategia propuesta consistió en una profundización del PAE I en forma gradual y puso énfasis en los precios relativos, descuidando otras políticas que también afectan la productividad. De ahí que las políticas que se aplicaron de manera más coherente y sistemática fueron las de alcance macroeconómico y las de fomento a las exportaciones. Otras políticas, tales como desarrollo y difusión tecnológica, recursos humanos, infraestructura, medio ambiente, fomento a las pequeñas y medianas empresas, han sido menos sustanciales (Herrera, 1991).

Sobre el PAE II se ha señalado que

los resultados de la política de fomento a las exportaciones fueron muy satisfactorios; las exportaciones no tradicionales, que incluyen las exportaciones de productos manufacturados, se incrementaron y se diversificaron notoriamente, llegando a representar alrededor de 60% de las exportaciones totales del país, luego de que en 1984 representaban solamente el 34% [...] Dado que la política de fomento a las exportaciones no tradicionales comprendía también el fomento de las exportaciones industriales, algunos consideran que esta política también ha sido una política industrial, cuando en realidad ha sido una política generalizada de fomento de todas las actividades orientadas a la exportación (Alonso, 1995).

<sup>3</sup> En 1984 se promulgó una ley de incentivos a las exportaciones no tradicionales para complementar el ajuste iniciado y fomentar la asignación de recursos al sector exportador.

<sup>4</sup> Estas medidas fueron diseñadas para compensar las distorsiones que necesariamente provocaría el ajuste estructural.

Sobre este mismo particular, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI, 1995) afirma que “si bien la política de fomento a las exportaciones ha sido exitosa, [...] esa política no ha estado basada en el incremento de la productividad de la economía y de los sectores productivos”.

A fines de los años ochenta, se diseñaron políticas sectoriales en el marco de una reconversión económica, especialmente industrial, a la que apuntaban los programas de ajuste. Estas políticas fueron de alcance temporal limitado, aunque dieron lugar a la creación de instituciones, tales como el Centro de Gestión Tecnológica (Cegesti) y el Programa de Innovación Tecnológica. La Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), organismo paraestatal financiado con fondos de la USAID, coordinaba inversiones, sugería políticas sectoriales y promovía alianzas estratégicas. Al terminar el apoyo masivo de la USAID en Costa Rica, el tamaño e importancia de la Cinde disminuyó y el sector privado cuestionó algunas de sus políticas de efecto sectorial.

A partir de 1990, en el marco del PAE II, se profundizó el proceso de ajuste estructural, abriéndose la economía a las importaciones, se programó una eliminación gradual de los subsidios y transferencias y se formuló un “Programa de Reconversión Industrial de Costa Rica” (Sector de Economía, Industria y Comercio, 1990). Este programa planteaba que el papel del Estado no debía restringirse a mantener los equilibrios macroeconómicos y debía asumir un papel más activo en el reordenamiento y reconversión industrial, lo que aumentó la ambigüedad sobre quién debe ser el agente principal de políticas de desarrollo industrial. Este programa tenía como objetivos: *i*] la transformación del sector manufacturero para hacerlo más competitivo en los mercados internacionales; *ii*] el desarrollo de una capacidad nacional de innovación tecnológica; *iii*] el fortalecimiento de ramas y sectores con ventajas comparativas, y *iv*] la reforma institucional y de los entes públicos y privados de apoyo a las empresas. Para la ejecución del Programa se hizo una selección de empresas de acuerdo con los siguientes criterios: *i*] pertenencia a ramas industriales afectadas por la desgravación arancelaria pero con potencial exportador; *ii*] pertenencia a sectores con ventajas competitivas, y *iii*] compromiso con el cambio (Orlich, 1994).

Los logros mayores del Programa se dieron en las áreas de protección aduanera, fomento a las exportaciones, inserción en el

mercado mundial, fijación de precios y reformas en el sector público; sin embargo, el impacto sobre la capacidad de innovación fue muy débil (Fürst, 1992).<sup>5</sup>

En síntesis,

el proceso de apertura costarricense también se ha caracterizado por la ausencia de políticas fiscales, de finanzas públicas y de reforma del Estado que liberen significativamente a los sectores productivos de la carga impositiva, reduzcan el déficit fiscal permanentemente y disminuyan la injerencia nociva del Estado en la competitividad de las actividades productivas. Por ello, los esfuerzos de estabilización económica han sido recurrentes en los últimos 10 años y el ajuste estructural, realizado a *empujones y a medias*, no ha contribuido a una sostenibilidad de la estabilidad y el crecimiento económicos (ONU, 1995).

El gobierno del presidente Figueres ha tendido a dejar de lado las políticas industriales de tipo tradicional, basadas en incentivos fiscales y crediticios, considerando que ahora el desafío es formular y ejecutar políticas de desarrollo productivo, lo que implica preocuparse por la competitividad y la productividad empresarial. Esto se opera en un contexto en el que el Estado es visto como un facilitador del desarrollo nacional, que debe buscar la mayor sinergia posible entre sus acciones y las del sector privado, para "aprovechar inteligentemente las fuerzas del mercado".<sup>6</sup>

Los financiadores externos más importantes durante el proceso de ajuste han sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, con reflujos determinados por la condicionalidad de políticas impuesta para acceder a sus créditos, el Banco Mundial. Otro agente importante fue la USAID, quien otorgó ayuda y préstamos fuertemente influidos por consideraciones geopolíticas (más de un millón de dólares diarios durante los años ochenta). Estas instituciones han presionado durante los últimos 25 años por una liberalización de la economía costarricense y las acciones que se derivaron de estas presiones entraron en conflicto con una estructura económica y de gestión política donde el Estado tenía un papel prota-

<sup>5</sup> El tipo de cambio, uno de los instrumentos más importantes, estuvo sujeto a un compromiso tácito entre los productores nacionales y el gobierno. La política de minidevaluaciones fue el instrumento usado para neutralizar efectos negativos sobre los equilibrios macroeconómicos.

<sup>6</sup> Declaraciones del presidente Figueres citadas en *Industria*, año 6, núm. 7, San José, julio-agosto de 1995, pp. 10-12.

gónico. Este juego ha producido finalmente un híbrido que manda señales contradictorias a los agentes económicos.

Las cámaras empresariales hasta la crisis de los años ochenta eran organismos que defendían intereses corporativos. Después de la crisis redefinen sus funciones y empiezan a intervenir más directamente en la formulación de políticas y realización de acciones, tales como estrategias de apoyo a las empresas, apertura de servicios a los asociados, etc. Las cámaras, en especial la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), han compensado, en buena medida la inactividad estatal en materia de políticas industriales.

Esta situación ha generado uno de los temas importantes de debate: la distribución de responsabilidades y derechos entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno en materia de formulación de políticas económicas e incluso, aunque con menos fuerza, de políticas sociales. Los diferentes puntos de vista no siempre se explicitan; en gran parte, por decisiones ya tomadas en el nivel político de dejar un mayor margen de maniobra al sector empresarial. También se advierten resistencias dentro de las propias cámaras empresariales a políticas que implican una independencia total del tutelaje estatal.

## II. LAS POLÍTICAS EN CURSO

### *La estrategia de modernización industrial de 1994*

En septiembre de 1994, el gobierno aprobó Una Estrategia para la Modernización Industrial en Costa Rica que se inició en enero del año siguiente. Esta estrategia fue diseñada con el propósito de “apoyar y fomentar la modernización industrial de las pequeñas y medianas empresas a fin de que éstas alcancen y mantengan una ventaja competitiva dinámica” (MEIC-Micit, 1996). Pese a que las acciones de este plan se enfocaron hacia las unidades de menor tamaño, algunos compromisos gubernamentales y de las medidas de política que incluye tienen un impacto más allá de ese universo de empresas.

Las razones por las que se encaró un programa de este tipo son de diverso alcance; según sus autores, entre ellas destacan: *i]* la

importancia económica y social de la industria, *ii*] la necesidad de superar los obstáculos de carácter estructural que influyen en el rompimiento de las cadenas productivas, *iii*] combatir los factores que llevan distorsiones en la estructura de costos, *iv*] crear y fomentar una cultura empresarial que promueva el cambio en las empresas hacia la competitividad, y *v*] principalmente subsanar los problemas derivados de que el país dio importantes pasos en la apertura comercial, sin brindar al mismo tiempo un apoyo decidido a su base productiva. Entre los problemas incluidos en este último punto resalta el hecho de que la apertura se dio sin un proceso de desregulación económica y con la pervivencia de distorsiones en los costos de producción externos de las empresas, la dificultad de acceso a los mercados externos y la permanencia de prácticas monopolísticas y oligopólicas.

La estrategia de modernización industrial propuesta se basa en los siguientes "pilares": *i*] establecer una política industrial para el desarrollo permanente de la competitividad; *ii*] desarrollar una política industrial para el desarrollo sostenible; *iii*] aumentar el valor agregado utilizando la infraestructura científica y tecnológica; *iv*] promover e impulsar a la pequeña y mediana empresa; *v*] fomentar el Mercado Común Centroamericano, y *vi*] promover el desarrollo de mercados competitivos. Esta estrategia se busca ejecutar por medio de acciones de tipo multisectorial u horizontal (que impactan sobre todo el sector industrial) y sectorial (que involucran directamente a los empresarios de sectores determinados).

Hasta mediados de 1996, las principales acciones sectoriales que se habían desarrollado en el marco del Plan de Modernización Industrial se concentraban en las siguientes áreas:

*i*] Establecimiento de un Fondo Estatal de Modernización Industrial, formación de una Comisión Interbancaria con participación del MEIC y los cuatro bancos estatales para armonizar trámites e instrumentos, y creación de un Fondo Nacional de Garantías para el Microempresario y la Pequeña Empresa.<sup>7</sup>

*ii*] Desregulación, a partir de la que se espera reducir de 15 a dos meses el tiempo para establecer una empresa industrial, disminuyendo el número de trámites correspondientes de 71 a 15. Para ello,

<sup>7</sup> El Fondo Estatal de Modernización tiene recursos iniciales de 2 000 millones de colones (unos 12 millones de dólares); el Fondo de Garantía tiene recursos del mismo monto (MEIC-Micit, 1996).

en abril de 1996, se instaló en el MEIC la Ventanilla Única de Gestión para Trámites Industriales.

*iii*] Fortalecimiento del sistema de apoyo a la competitividad. En 1995, se definió y estableció el Sistema Nacional para la Calidad centrado en las labores técnicas de la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida (ONNUM), se creó la Oficina contra Prácticas de Comercio Desleal y Cláusulas de Salvaguardia, y se impulsó una red de centros de capacitación empresarial formada con las universidades estatales, el Instituto de Normas Técnicas, el Centro de Formación de Formadores (Cefof), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la ONNUM.

Por su parte, las acciones verticales para el fomento productivo de sectores industriales han sido diseñadas por los empresarios, en tanto el MEIC funciona como ente rector y facilitador para canalizar sus demandas de modernización. En este campo, en primera instancia se crearon comités empresariales, en los que, mediante concertación, el MEIC y los empresarios definieron matrices de compromisos y planes de trabajo.<sup>8</sup> El objetivo de tales planes es, no sólo resolver las necesidades de corto plazo, sino encaminar las acciones concertadas hacia una estrategia competitiva de largo plazo.

A mediados de 1996, operaban cinco comités empresariales, ubicados en los sectores de metalmecánica, envasado y conservación de frutas y legumbres, industria gráfica, prendas de vestir e industria de la madera; por su parte, en 1995 se desarrollaron acciones de corta duración con los empresarios de las industrias de embutidos y alimentaria. Cinco de estos comités operaban con cámaras empresariales, mientras que los restantes funcionaban directamente con los empresarios involucrados. Respecto a los sectores de alta tecnología, se está diseñando, junto con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, una estrategia para integrar a las áreas de microelectrónica, mecánica de precisión y biotecnología a este tipo de esfuerzos.

Naturalmente, aún es demasiado temprano para evaluar los efectos que las acciones y los comités mencionados tendrán sobre

<sup>8</sup> Para identificar los compromisos necesarios, los comités empresariales analizan, tanto factores internos (identificación de los problemas con una perspectiva de cadena productiva), como externos (el entorno sectorial y global y la disponibilidad de recursos). La estrategia de trabajo implica tener en cuenta: conscientización, aseguramiento de calidad, recursos financieros, comercialización, capacitación, regulación y competencia, y articulación sectorial.

la competitividad de la industria costarricense, en especial en un contexto en el que la restricción del crédito interno y la escasez de recursos externos hacen muy difícil financiar los procesos de modernización industrial.

Pese a lo anterior, el ente diseñador y ejecutor de políticas (el MEIC) considera que, a

un año y pocos meses de haberse iniciado un programa de modernización industrial, contemplado dentro de una verdadera política industrial de fomento productivo, los resultados han sido satisfactorios (MEIC-Micit, 1996).

Esto contrasta con los resultados de una encuesta realizada en octubre de 1995 en la que se señala que,

en ningún caso, los representantes del sector privado consideraron que los programas ejecutados por el sector público pudieran haber motivado en forma decisiva la reconversión productiva de las empresas.<sup>9</sup>

### *Fomento a las exportaciones*

Las políticas más importantes de fomento a las exportaciones, vigentes a partir de 1984, han buscado reducir sus costos, procurando así hacerlas más competitivas. El fomento a las exportaciones ha intentado compensar las distorsiones derivadas del patrón de industrialización vigente (sesgo antiexportador) y prácticas de comercio desleal en el ámbito internacional. La política de promoción de exportaciones buscaba además hacer atractiva la inversión por parte de empresas extranjeras, como complemento a la inversión nacional, para que aportara al país transferencia de tecnologías, conocimiento de mercados externos y difusión de nuevas técnicas de gestión y comercialización (Alonso, 1996). Entre los instrumentos aplicados, destacaban los siguientes incentivos:

i] Exenciones de impuestos sobre la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital utilizados en la actividad exportadora.

<sup>9</sup> Esta encuesta se basa en entrevistas a 36 expertos sobre los sectores industriales de los países centroamericanos (CEPAL y ONUDI, 1996).

ii] Exención de impuestos a la exportación, a las ventas, al consumo y a los dividendos en proporción al valor de las exportaciones.

iii] Reducción del impuesto sobre los dividendos repatriados y garantías de repatriación del capital invertido.

iv] Certificados de Abono Tributario (CAT).

v] El Fondo de Fomento a las Exportaciones (Fopex), ubicado en el Banco Central.

Los incentivos más importantes a las exportaciones fueron los subsidios directos por vía de los Certificados de Abono Tributario, a los cuales podían acceder productores de exportaciones con valor agregado nacional de al menos 35% del valor FOB (Fürst, 1992). Los CAT implicaban un crédito fiscal de 15% del valor FOB para las exportaciones a Estados Unidos y de 25% para ventas a otros países (no centroamericanos), que podía ser transformado en efectivo mediante un cierto descuento (*The Economist Publications*, 1988). A partir de 1994 los CAT comenzaron a ser desmantelados.

Dado que los CAT pretendían corregir distorsiones de políticas anteriores se los concibió con un alcance temporal limitado, para no introducir un nuevo conjunto de distorsiones de carácter estructural. Son mecanismos compensatorios de corto plazo con duración determinada (12 años a partir de 1984). La intención era reducir paulatinamente la protección y reorientar la industria hacia mercados fuera de la región centroamericana.

Los CAT fueron los mecanismos de subvención preferidos por los exportadores. Aun cuando habían sido creados en 1973, junto al Régimen de Admisión Temporal y el Certificado de Incremento de las Exportaciones (Ciex), no habían sido usados porque las políticas de sobrevaluación del colón y altos aranceles a las importaciones, desincentivaban las exportaciones, aunque estuvieran subsidiadas. Estos certificados resultaron operativos sólo después que se iniciaron los programas de ajuste y permitieron incorporar nuevos productores al comercio internacional, ampliando su número y la diversidad de sus exportaciones. Estas medidas fueron ejecutadas sin la necesidad de introducir criterios selectivos y discriminatorios (Fürst, 1992).

Los CAT han favorecido especialmente a las empresas multinacionales y a los productores no tradicionales. El sesgo en favor de las empresas extranjeras fue reforzado por políticas de control de cambios, pues la legislación permitía a las empresas que registran oficialmente su capital extranjero obtener divisas a la tasa oficial

para el pago de préstamos, repatriación de capital, repatriación de ganancias y pagos de *royalties* y asistencia técnica.

El costo financiero de los CAT ha sido alto: en 1990, la carga fiscal que los mismos involucraron equivalió a 7.5% del gasto total del gobierno central (Mideplan, 1991, y Ulate y otros, 1989). Se ha señalado que habría sido posible y racional eliminar mucho más de la mitad de los CAT otorgados sin que las empresas beneficiadas dejaran de enfrentar una situación de neutralidad de incentivos.

Con [...] un 16% de la suma efectivamente otorgada para los CAT (en 1989) hubiera sido posible que cumplieran su función adscrita, es decir, compensar las distorsiones en los factores de producción, en los insumos, en los productos semielaborados y en los servicios de origen local que se utilizan en la producción exportadora no tradicional (Monge y Corrales, 1992).

El conjunto de incentivos a las exportaciones se organiza en tres sistemas básicos:

i] *Régimen de admisión temporal* (maquiladoras), que permite, desde 1973, recibir dentro del territorio aduanero nacional, libres de toda clase de impuestos y tributos, ciertas mercancías destinadas a ser enviadas al exterior después de haber sido sometidas a un proceso de transformación, reparación o ensamblaje.<sup>10</sup> La operación de este régimen se basa en las facilidades que brinda el sistema arancelario de Estados Unidos (USHTS 9802, ex-TSUS 807) que permite que no se pague arancel sobre productos elaborados de origen estadounidense que no pierdan su forma o identidad física en procesos de ensamblaje en el exterior, aplicándose el arancel sólo sobre el valor agregado fuera de Estados Unidos.

ii] *Zonas francas de exportación*, que son áreas aduanales y fiscales extraterritoriales designadas para la realización de operaciones basadas en la importación de insumos y materias primas, la fabricación, ensamblaje o mercadeo de productos o servicios para la exportación subsiguiente. Este régimen comenzó a operar efectivamente en 1986, pese a que la primera ley que lo estableció es cinco años anterior.

<sup>10</sup> En 1995, las exportaciones bajo este régimen alcanzaron los 661 millones de dólares, equivalente a 18% de las exportaciones totales del país que fueron de 3 587 millones de dólares, Cenpro (1996).

iii] *Contratos de exportación*, que incluyen beneficios a las empresas que exportan productos no tradicionales a terceros mercados, tales como la exoneración de aranceles a la importación y del impuesto al valor agregado a materias primas, envases, de bienes de capital, así como acceso a los CAT.<sup>11</sup> Este régimen fue diseñado para utilizar los incentivos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que permite acceso al mercado de Estados Unidos sin pago de aranceles. El valor agregado en el país de origen u otros países beneficiarios de la ICC debe ser al menos 35% del total, permitiéndose que 15% de este porcentaje sea de origen estadounidense (*The Economist Publications*, 1988).

Aunque una empresa puede tener diferentes plantas productivas sujetas a diferentes regímenes, la participación de una planta en más de uno de éstos no está permitida. Sin embargo, empresas o plantas bajo diferentes regímenes pueden trabajar en conjunto; por ejemplo, una bajo contrato de exportación puede vender a otra que esté bajo el régimen de zona franca.

Las zonas francas merecen una mención especial en tanto mecanismo de fomento a las exportaciones. Aunque fueron creadas, al igual que el mecanismo de admisión temporal, con la intención de generar empleos, con el tiempo se han transformado en el pilar de la estrategia costarricense de exportaciones e inversión (Cenpro y otros, 1996) y han desempeñado un papel destacado en el aumento de la competitividad internacional de los productos del país, en particular confecciones (CEPAL y ONUDI, 1996).<sup>12</sup> Más allá de este tipo de producto, existen crecientes actividades en el ensamblaje de bienes con mayor valor agregado, en particular productos eléctricos y electrónicos, y artículos de joyería. En términos globales, se puede afirmar que en las zonas francas está operando un incipiente *upgrading* tecnológico, tanto en materia de productos como de procesos.

<sup>11</sup> Los incentivos que otorga el régimen de Contrato de Exportación vencen el 30 de septiembre de 1996, excepto para los que firmaron *addendum* hasta 1999 (Cenpro y otros, 1996).

<sup>12</sup> En 1995, las exportaciones amparadas en este régimen fueron de 428 millones de dólares (12% de las exportaciones totales del país), de las que 81% se dirigió a Estados Unidos. Ese mismo año, operaban 183 empresas que generaban 26 mil empleos, con una planilla total de 9 millones de dólares. Las compras locales realizadas por esas empresas equivalieron a sólo 7% de sus exportaciones (Cenpro, 1996).

Costa Rica tiene la peculiaridad de no conceder exención automática de impuestos y de regulaciones a las importaciones de materias primas para la producción en esas zonas. El gobierno aceptó las presiones de los fabricantes locales, cuya producción legalmente tiene prioridad sobre los bienes importados, si el producto que ofrecen está a la par en precio, calidad y oportunidad de entrega, según el criterio de la Dirección Nacional de Industria.<sup>13</sup> Sin embargo, el gobierno no aplica estas normas peculiares de forma rigurosa, pues, si lo hiciera, los productores instalados en las zonas francas perderían competitividad (Willmore, 1992).

Aun cuando las zonas francas fueron establecidas para exportación, las empresas que se ubican en ellas están autorizadas a vender 40% del producto localmente. Por otra parte, por razones de transporte, disponibilidad de mano de obra o manejo de materias primas, pueden instalar "plantas satélites" fuera de las mismas. Estas plantas les permiten resolver problemas de reclutamiento de personal y contribuyen también a enfrentar problemas de medio ambiente, en casos en que sea conveniente localizar una planta lejos de otros establecimientos industriales.<sup>14</sup> Los beneficios asociados a los distintos regímenes de promoción de exportaciones se muestran en el cuadro 1.

En términos institucionales en el ámbito oficial, en 1983 se creó el Programa de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República, que otorgaba prioridad política al fomento de las exportaciones de nuevos productos para nuevos mercados. Posteriormente, en 1986, se creó el Ministerio de Comercio Exterior que es el organismo rector de esa política. El Mecex tiene dos funciones básicas: la promoción de las exportaciones<sup>15</sup> y la negociación

<sup>13</sup> Ley de Zonas Francas de Costa Rica (Ley 7210 de noviembre de 1990), artículo 20a.

<sup>14</sup> Cerca de los dos tercios de las empresas establecidas en las zonas francas operan plantas satélites.

<sup>15</sup> El Centro para la Promoción de Exportaciones y de las Inversiones (Cenpro) y la Corporación de la Zona Franca de Exportación S.A. son entes ejecutores adscritos al ministerio, y administran los regímenes de excepción, tales como los contratos de exportación, el régimen de admisión temporal y las zonas francas. La Corporación, Cenpro y el Consejo Nacional de Inversiones se fusionarán en la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica S.A. (Procomer), que será la institución oficial para la promoción de inversiones y exportaciones, al aprobarse la ley correspondiente. Además de estas funciones Procomer manejará la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Véase Cenpro y otros (1996).

CUADRO 1  
REGÍMENES DE INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES, 1996

<i>Principales incentivos</i>	<i>Zonas francas</i>	<i>Admisión temporal (maquiladoras)</i>	<i>Contratos de exportación</i>
Aranceles a materias primas, componentes, maquinaria y equipos	100% de exención <sup>a</sup>	Suspensión de tributos	Exención proporcional a las ventas a terceros mercados
Manejo de divisas extranjeras	Independiente	A través de entidades sometidas a fiscalización	A través de entidades sometidas a fiscalización
Impuestos sobre las utilidades	Exención de 100% durante los primeros 8 años y 50% durante los siguientes 4 <sup>c</sup>	No aplicable <sup>b</sup>	No aplicable <sup>b</sup>
Ventas en el mercado local	Hasta un 40% del producto	No se permite	Permitidas, previo pago del impuesto correspondiente
Impuestos locales a las ventas y al consumo	100% de exención durante 10 años	100% de exención	Exención proporcional a las ventas a terceros mercados
Limitaciones de tiempo	Indefinido	Permisos de cinco años renovables automáticamente	Expiran en 1996, excepto los que firmaron <i>addendum</i> hasta 1999
Requisitos para acceder a beneficios	Reglamento de zonas francas	Reglamento de admisión temporal	Al menos 35% de valor agregado nacional

<sup>a</sup> La importación de materias primas puede ser restringida si hay proveedores locales que satisfagan estándares de calidad, precio y entrega oportuna.

<sup>b</sup> Se cobra un impuesto de 15% cuando las ganancias de empresas extranjeras son repatriadas.

<sup>c</sup> Para empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo los plazos son 12 y 6 años respectivamente. Las empresas ubicadas en este tipo de zona pueden ser beneficiadas con una bonificación equivalente a 15% de su nómina salarial anual, al tiempo que sus trabajadores pueden ser calificados gratuitamente por el gobierno durante sus tres primeros meses de trabajo.

FUENTES: Los autores, sobre la base de Willmore (1992), Cenpro y otros (1996).

de tratados y convenios internacionales en el área de comercio,<sup>16</sup> aunque el MEIC mantuvo las responsabilidades vinculadas a la política comercial con respecto a los restantes países del istmo (CEPAL y ONUDI, 1996).

Costa Rica participa en la Organización Mundial del Comercio y ha firmado tratados bilaterales de libre comercio con Panamá y con México. En 1991, México invitó a los cinco países del istmo centroamericano a negociar convenios comerciales, pero sólo Costa Rica estuvo en condiciones de firmar un tratado que empezó a regir en 1995. Este tratado provocó discusiones y cierto distanciamiento respecto de los otros países centroamericanos y no ha tenido gran efecto debido a la crisis mexicana iniciada en diciembre de 1994. Sin embargo, el tratado ha permitido un aprendizaje en materia de negociaciones internacionales que puede ser útil en las negociaciones bilaterales que se llevan a cabo con Colombia y Venezuela,<sup>17</sup> al tiempo que se realizan conversaciones preliminares con Chile.

Costa Rica es beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias otorgado por Australia, Austria, Bulgaria, Canadá, Eslovaquia, Finlandia, Hungría, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Suecia, Suiza y la Unión Europea. Mediante el SGP, algunos bienes manufacturados y semimanufacturados y productos agrícolas y del mar del país tienen acceso a esos mercados con tasas arancelarias preferenciales. Por otra parte, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe II es una concesión unilateral del gobierno de los Estados Unidos,<sup>18</sup> que ha contribuido a aumentar las exportaciones a ese país. Prácticamente todas las exportaciones de Costa Rica califican para los incentivos de la ICC, excepto textiles y confecciones, atún enlatado, petróleo y derivados, calzado y otros pro-

<sup>16</sup> En todas las negociaciones, multilaterales y bilaterales, se consulta previamente al sector privado. Se establecen comisiones mixtas con el objeto de definir la posición del país. Los acuerdos no discriminan entre empresarios nacionales y extranjeros, lo que es un incentivo para las empresas multinacionales.

<sup>17</sup> Costa Rica tiene acuerdos sobre normas técnicas y de controles fitosanitarios, pero no de acceso a mercados, con Venezuela y Colombia, los que incluyen a los restantes países centroamericanos. Las políticas arancelarias de Costa Rica son bastante diferentes de las de los otros países del istmo, lo que dificulta acuerdos y negociaciones multilaterales.

<sup>18</sup> La Iniciativa para la Cuenca del Caribe I entró en vigencia el 1 de enero de 1984 con una duración de 12 años. Sin embargo, en 1990 los beneficios se hicieron permanentes. A la nueva situación se la conoce como Iniciativa para la Cuenca del Caribe II (Usitc, 1995).

ductos de cuero, y algunos tipos de relojes y sus partes, aunque existen cuotas que restringen los montos de las exportaciones de productos como el azúcar. Adicionalmente, hay un acuerdo marco con la Unión Europea que abarca a las producciones de banano, avícola, láctea y textil.

### *Formación de recursos humanos*

Aunque el país tiene un índice de alfabetización de 93%, el problema central de la cobertura escolar es el elevado porcentaje de los jóvenes cuyo mayor logro de escolaridad es la enseñanza primaria. Es dudoso que, con esta base educativa, esos jóvenes sean capaces de incorporarse a una producción que exige una readecuación de las competencias y renovación permanente de los conocimientos. Más aún, cuando son escasas las ofertas de empleo en las ciudades que se pueden satisfacer con personas que no tienen un nivel de educación superior a la primaria. Este nivel educativo, debido al cambio tecnológico general en la sociedad costarricense, es insuficiente.

La crisis económica de los años ochenta afectó el gasto público, disminuyendo la contribución estatal a la educación en casi un punto porcentual de PIB. Ésta es una de las razones por las cuales la política de expandir la educación no ha podido realizarse. Sin embargo, según el Banco Interamericano de Desarrollo,

la crisis fiscal no es el único determinante de los actuales problemas educativos que padece el país. [...] Una virtual obsesión sobre el problema presupuestario [...] lleva a omitir los factores que existían antes de la crisis fiscal, los nuevos de naturaleza social y pedagógica que introdujo la crisis y los cambios que se han producido en el mundo y que sería necesario considerar al evaluar la educación actual (BID, 1992).

A estos problemas, hay que agregar los factores que inhiben la innovación tecnológica dentro del sistema, como son: *i*] formación técnicamente atrasada de los docentes y administradores del sistema; *ii*] desconocimiento de la oferta tecnológica en el campo educativo, y *iii*] rigideces, reglamentos, códigos y sistemas de evaluación que desestimulan, cuando no prohíben, educar de una manera diferente a la tradicional (BID, 1994).

La educación técnica escolar tiene poca demanda, en parte importante debido a que no conduce a actividades laborales bien re-

muneradas o de alto prestigio social. La mayoría de las escuelas de esta modalidad están situadas en zonas rurales y sus egresados no son asimilados por las empresas agrícolas más importantes.<sup>19</sup>

La distribución interna del gasto en educación está afectada por normas constitucionales que aseguran para la educación superior un porcentaje fijo del total del gasto estatal. Esta disposición tuvo efectos perversos durante la crisis al disminuir en mayor proporción el gasto en la educación primaria y media que en la superior. Los efectos de esta situación sobre la acumulación de recursos humanos ha sido privilegiar los estratos superiores y descuidar los inferiores y medios, lo que puede generar un cuello de botella importante para la innovación tecnológica y el aumento de productividad. Sin embargo, aun cuando hubo un deterioro de la formación escolar en los años ochenta, existe en el país un acervo de recursos humanos con formación aceptable en habilidades básicas, que lo coloca en mejor posición competitiva respecto a los otros países del istmo. Las nuevas inversiones en el país han hecho uso de este capital humano acumulado. Sin embargo, el deterioro de la educación hace temer que, en un futuro próximo, las deficiencias de recursos humanos, sobre todo en los niveles más bajos de la producción, sean graves.

La orientación de los estudios hace pensar que, aunque Costa Rica esté destinando importantes recursos a la educación superior, no lo esté haciendo en una dirección que favorezca la innovación tecnológica. Recién en 1990, se graduaron las tres primeras personas con maestría en computación en el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

La política de formación de recursos humanos es realizada principalmente por instituciones estatales; en el sistema escolar, por medio de la enseñanza profesional; y fuera de él, por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Hay, además, numerosos establecimientos de formación profesional, públicos y privados, que subsanan las deficiencias de los dos sistemas anteriores.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> En 1992 la matrícula de la educación técnica diurna y nocturna fue sólo de 33 000 estudiantes, mientras que la de la enseñanza secundaria general fue de 144 mil.

<sup>20</sup> Menos de 2% de la población de 20 años y más ha realizado estudios técnicos; este porcentaje es equivalente a un tercio de la población con estudios universitario y menos de 10% de la población con educación secundaria general.

Desde 1991, se ha buscado modernizar la educación técnica en torno a las siguientes medidas:

*i]* Innovación y actualización del equipamiento de las escuelas mediante: asignación de nuevos recursos a partir de aportes patronales destinados a la formación profesional, reorganización de los colegios como pequeñas unidades productivo-didácticas y autonomía de gestión de sus juntas administrativas. A mediados de los años noventa, ya existen experiencias exitosas de establecimientos renovados organizados como pequeñas empresas. Sin embargo, ese éxito se debe en parte a subsidios y transferencias de fondos que abren interrogantes sobre su masificación y éxito a largo plazo. Por otra parte, existe el riesgo de que su nivel tecnológico se desactualice rápidamente.

*ii]* Nuevos planes de estudio que incorporan nuevas especialidades y nuevas condiciones para la obtención de títulos habilitantes; algunas demandan tiempo de práctica supervisada o proyectos de graduación relacionados con posibilidades laborales reales.

*iii]* Capacitación y asesoramiento al cuerpo docente. Acciones en este sentido son difíciles de realizar por las reglamentaciones que vuelven rígido al cuerpo docente y dificultan la innovación en su formación y actualización.

Por su parte, la formación de los recursos humanos para la producción presenta grandes deficiencias. La Cámara de Industrias identificó la siguiente situación en su sector específico: *i]* 39% de los trabajadores requiere de algún tipo de calificación; *ii]* las necesidades de capacitación varían fuertemente según las actividades productivas,<sup>21</sup> y *iii]* los puestos que requieren más calificación son los operarios de proceso y de planta, y fundamentalmente los obreros calificados (ONUDI, 1995).

La educación técnica escolar no ha sido capaz de cumplir con esas demandas y la educación no formal surge como un instrumento para compensar sus carencias. La principal entidad de capacitación técnica fuera de la educación formal, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), debe simultáneamente dar calificación básica para el trabajo a la población sin educación escolar suficiente y proveer cursos de actualización a los trabajadores de acuerdo con

<sup>21</sup> En agroindustria, más de 70% de los trabajadores necesitan más capacitación; en la industria de cuero y calzado, 34%; en electricidad y electrónica, 24%, y en metalmecánica, 67 por ciento.

el cambio tecnológico. Sin embargo, ha tendido a concentrarse en el segundo objetivo.<sup>22</sup>

En los años noventa, la política del INA ha sido reorientar su actividad de formación profesional hacia sectores de más alta tecnología, al igual que ha sucedido con las políticas para la educación formal, y ha establecido nueve Centros Especializados de Alta Tecnología, con el objeto de satisfacer demandas de formación, asistencia técnica e investigación y desarrollo de las empresas. Estos centros están especializados en hotelería y turismo, informática, imagen y locución, electrónica y refrigeración industrial. Las nuevas especialidades cuentan con demanda de parte de las empresas, lo que abre posibilidades de relaciones más estrechas con las mismas, que podrían llegar a constituir una base para la educación dual.

La contribución más significativa del INA es mejorar los niveles de formación de la fuerza de trabajo incorporada al proceso productivo luego de haber alcanzado niveles de educación formal superiores a primaria. Este enfoque, si bien mejora los niveles de productividad de un segmento de la fuerza de trabajo, no tiene un efecto significativo sobre los sectores más atrasados, como lo muestran las diferencias salariales entre quienes han recibido este tipo de formación y quienes no.

### *Desarrollo y transferencia de tecnología*

El gobierno de Costa Rica considera que la intervención estatal en materia de desarrollo tecnológico debe ser mucho más limitada que en el pasado. Sin embargo, más allá de las declaraciones de principios, hay consenso entre empresarios, universidades y otros sectores académicos sobre la necesidad del apoyo estatal para desarrollar sectores específicos.

En 1994, el gobierno anunció el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología, Calidad e Innovación, a partir de la consideración de que la inversión en este campo mejoraría cualitativamente la inserción de Costa Rica en el mercado mundial. Sin embargo, la crisis fiscal y los intentos de reducción del tamaño del Estado han llevado a un

<sup>22</sup> El INA cuenta con recursos financieros significativos a partir de un aporte patronal de 2% sobre la nómina salarial de empresas con más de cinco trabajadores, lo que le asegura un flujo permanente de recursos para realizar sus actividades.

desmantelamiento de instituciones a cargo del desarrollo tecnológico. El Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit) está en proceso de disolución e incorporación en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y se estudia la eliminación del Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicit) cuyo presupuesto ya ha sido reducido. También se han eliminado las exenciones de impuestos que tenían las inversiones de capital para la investigación científica y tecnológica.

Hay debate sobre la razón de estos cambios. Hay quienes argumentan que son reflejo de políticas de corto plazo del gobierno y de la poca importancia que se atribuye a la ciencia y tecnología en el desarrollo nacional. Por su parte, el gobierno justifica esta reestructuración aduciendo que así la producción de conocimientos responderá mejor a las demandas de los sectores productivos. De todos modos, en el país no hay programas estratégicos que definan prioridades sectoriales de desarrollo científico o tecnológico.<sup>23</sup> La asignación de recursos a esta área ha sido tradicionalmente muy baja, al tiempo que no hay incentivos directos a las empresas para que incorporen progreso técnico o introduzcan nuevos productos.<sup>24</sup> La presión competitiva ha sido el factor decisivo para inducir a las empresas a innovar, siendo la adquisición de maquinaria o equipos nuevos la principal forma de incorporar nuevas tecnologías a la producción, aunque algunas empresas tienen actividades de investigación, desarrollo y control de calidad y realizan adaptaciones de tecnología.

Un instrumento importante para el desarrollo tecnológico en el país son los contratos que realizan las empresas con las universidades o fundaciones universitarias, los que abarcan fundamentalmente las áreas de control de calidad, adaptación de tecnologías y, en ocasiones, investigación nueva. Estos contratos tienen un componente de subsidio que, aunque no está cuantificado, es importante.

Para superar las trabas que su estructura burocrática impone a sus relaciones con las empresas, las universidades han creado, desde mediados de los años ochenta, fundaciones universitarias, entes

<sup>23</sup> Pese a ello, en este momento se está construyendo una "ciudad científica" con apoyo financiero del BID, la que incluye laboratorios para desarrollar conocimientos científicos aplicados y tecnologías.

<sup>24</sup> Aunque la Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico consideraba incentivos a la actividad tecnológica de las empresas, un vicio de redacción los hizo inoperantes.

autónomos que establecen los vínculos entre universidad y empresas que necesitan apoyo en investigación y desarrollo. Con estas instituciones, las universidades buscan adecuarse a las demandas del mundo de la producción y contar con instrumentos dinámicos para obtener recursos fuera de sus presupuestos ordinarios para desarrollar programas de investigación. En los años noventa ya son una forma rutinaria de acción universitaria. Las fundaciones cumplen una labor de transferencia tecnológica al coordinar la demanda de investigación, capacitación de alto nivel y consultoría con la oferta que pueden hacer los departamentos universitarios. Tal ha sido el éxito de las fundaciones que empresas consultoras privadas las han acusado judicialmente de competencia desleal, buscando que dejen de prestar asesoría y otros servicios.

Entre 1990 y 1994, el BID financió un Programa de Ciencia y Tecnología en las universidades estatales que consistió en el establecimiento de dos fondos para la promoción de la investigación en áreas específicas; uno orientado a las universidades estatales (Forinues) y otro que buscaba estimular el desarrollo tecnológico en el sector empresarial privado (Fodentec). Los recursos del primer fondo fueron canalizados a unidades especializadas de investigación seleccionadas por el BID, las que continúan en operación aun cuando el programa terminó sus desembolsos.

Por su parte, el Fodentec no pudo aplicar todos los recursos que tenía disponibles y quedó con un remanente no adjudicado de 60%. Este desempeño refleja que gran parte del sector productivo tiene poca capacidad para identificar sus necesidades en materia tecnológica, no cuenta con una infraestructura humana y material adecuada para esa tarea, u opera en un marco de incentivos que no impulsa decididamente el progreso técnico.

### *Fomento a las pequeñas y medianas empresas*

En el sector manufacturero costarricense, más de 90% de sus 5 000 empresas tienen menos de 50 trabajadores. La mayor parte de estas pequeñas y medianas industrias se concentra en los sectores de textiles, confección y productos de madera. La política gubernamental ha tendido a eliminar las políticas generales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, y las ha remplazado por normas contra prácticas desleales y acciones conjuntas con las cáma-

ras empresariales. El objetivo de tales acciones es satisfacer, cuando existe, y crear, cuando no existe, la demanda de servicios empresariales especializados.

Como se señaló anteriormente, en 1994, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio elaboró Una Estrategia para la Modernización Industrial en Costa Rica, donde se plantean acciones de apoyo directo a las pequeñas y medianas empresas, tales como la creación de un fondo de modernización industrial con líneas de crédito en el sistema bancario estatal, y la creación de un fondo de garantías para el microempresario y la pequeña industria. Adicionalmente, las pequeñas y medianas empresas también podrían beneficiarse con medidas y acciones orientadas a la industria en general, como la simplificación de los trámites industriales, la creación de centros de servicios empresariales y el establecimiento de los comités sectoriales para la modernización industrial.

En el marco de esa estrategia de modernización, se han impulsado acciones de articulación o vinculación entre empresas de diferente tamaño pertenecientes a una misma o distintas cadenas productivas, lo que es de particular importancia para potenciar el papel de las empresas más pequeñas en el proceso de desarrollo industrial. En este campo, en 1995 y 1996 destacan las acciones que se detallan a continuación (MEIC-Micit, 1996).

i] Se implementó el Programa de Mejoramiento de la Industria Local (MIL) para desarrollar proveedores nacionales mediante el trabajo continuo de éstos con las empresas demandantes. A este programa se han incorporado no sólo grandes empresas nacionales, sino también empresas transnacionales, e incluso se espera que lleguen a poder participar empresas de las zonas francas.

ii] Se inició el Programa Pulpo que busca difundir los conceptos básicos de calidad, normas en el comercio, importancia de las unidades de medida y protección al consumidor, a partir de la relación entre los pequeños industriales y los pequeños comerciantes detallistas (pulperos).

iii] El Centro de Información del MEIC se convertirá en un centro *virtual* de servicios de industriales que proveerá información estadística, económica, industrial, sobre crédito y de mercados, al tiempo que operará la Ventanilla Única de Trámites Industriales.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> El Programa MIL, el Programa Pulpo y la formación del centro de servicios industriales son resultado de la integración de los esfuerzos de la Estrategia de

*iv]* Se firmó un convenio para la operación de la Bolsa de Subcontratación Industrial con participación del MEIC, de la Cámara de Industrias, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde) y la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (Fedepriacap).

Más allá de las acciones conjuntas con el gobierno, las cámaras empresariales han tenido iniciativas en favor de las pequeñas y medianas empresas, entre las que destaca la creación de la Unidad de Asistencia Técnica a la Industria (UATI) de la Cámara de Industrias. Esta institución ejecuta un proyecto del BID de capacitación, asistencia técnica y crédito, en el que participan siete organizaciones empresariales, coordinadas por la Cámara de Industrias. El componente de asistencia técnica ayuda a las empresas que lo soliciten a formular un "plan de competitividad". La confección de este plan se inicia con una evaluación en función de estándares internacionales de la empresa en siete áreas específicas para identificar sus puntos fuertes y débiles. Sobre la base de esa evaluación, se elabora una "estrategia de competitividad" que define prioridades y acciones en una secuencia temporal. Si la empresa se compromete a ejecutar el presupuesto determinado por el "plan de competitividad," el BID subsidia 70% de su costo, el que se financia a través de la banca comercial. Por su parte, la UATI ofrece también apoyo técnico para la ejecución del plan.

Aunque este proyecto busca impactar entre 10 y 15% de las pequeñas empresas del país (unas mil empresas), a mediados de 1996 no parece existir una demanda clara de sus servicios por parte de este tipo de empresas, tratándose más bien de una oferta que debe crear su propia demanda. El nivel de información que poseen las pequeñas empresas sobre el proyecto es insuficiente, lo que, combinado con una baja valoración de la asistencia técnica, explica la falta de disposición de éstas para participar en el mismo. Están más interesadas en tener acceso a capital de trabajo que en encarar medidas de largo plazo tendientes a mejorar su productividad. Por ello, los servicios de las cámaras empresariales y, en particular, de la UATI son más apreciados por las grandes empresas.

Modernización Industrial (MEIC) con el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (Micit, en proceso de fusión con el MEIC). Otro ejemplo de tal integración es la participación del Micit en los comités empresariales sectoriales, en los que busca que los empresarios incorporen la modernización tecnológica y ambiental como un pilar fundamental del cambio competitivo.

*Protección al medio ambiente*

Costa Rica tiene un amplio y eficaz historial en materia de medio ambiente, en especial en materia de conservación de la naturaleza y ecoturismo.

En lo referente al sector industrial, la normatividad es copiosa, habiendo alrededor de 2 000 normas y decretos ejecutivos relacionados con este tema. Esta abundante reglamentación entrega a varias instituciones la tuición de aspectos parciales del cuidado sanitario, ecológico y de los recursos naturales. Esto enfrenta a los industriales con dos problemas centrales:

i] Una gran cantidad de trámites, en diferentes organismos públicos, en materia ambiental imprescindibles para establecer y operar una industria.<sup>26</sup>

ii] Una confusión permanente, a causa de choques por competencias administrativas y jerarquías mal definidas, de las instituciones del Estado en relación con los temas de alcance ambiental.

El gobierno trató de solucionar estos problemas por medio de una Ley Orgánica de Medio Ambiente. Sin embargo, a mediados de 1996, se consideraba que su aprobación tuvo vicios constitucionales que posiblemente obligarán a reformularla. Los problemas mencionados tampoco se han resuelto mediante la creación de nuevos entes, tales como el Consejo Nacional Ambiental (Conam), la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente, el Contralor del Ambiente, el Tribunal Ambiental Administrativo y Consejos Regionales Ambientales. Según el sector empresarial, estos entes han aumentado la confusión administrativa y trabado aún más el funcionamiento de las empresas.

La legislación sobre el medio ambiente es exigente y difícil de cumplir, si el gobierno la intentara aplicar cabalmente. Para resolver esta situación, las empresas llegan a acuerdos con el gobierno,

<sup>26</sup> Por ejemplo, si una industria quiere conectarse al sistema de agua potable debe realizar trámites en tres departamentos de la institución pertinente, presentando antecedentes tales como planos de construcción, escritura, plano de catastro, etc. Para conexión al alcantarillado, se hacen trámites en cuatro departamentos presentando una cantidad de antecedentes similares. El registro de productos alimenticios implica hacer trámites en dos departamentos del Ministerio de Salud y en cuatro entes más, para los que se necesita presentar antecedentes, como permiso sanitario de funcionamiento, flujo de proceso, proyecto de etiquetas, muestras para análisis, etcétera.

en los que negocian un plan de prevención y mejoramiento de su medio ambiente.<sup>27</sup> Las cámaras empresariales asesoran a las empresas para ese plan y posteriormente para realizarlo. Entre ellas destaca la Cámara de Industrias que tiene un departamento de desarrollo sustentable y planes de "producción limpia". Como medida de presión, las empresas que piden asesoría a la Cámara y no realizan las acciones recomendadas de mejoramiento ambiental no son elegibles para asesorías posteriores.

### III. TEMAS EN DEBATE

El consenso sobre gran parte de las políticas de desarrollo productivo ha llevado a que el debate más importante sobre las mismas se concentre en los mecanismos para promover exportaciones y enfrentar la creciente competencia externa. Este tema es particularmente importante en un contexto en el que las ganancias empresariales en algunos de los sectores de exportación más dinámicos han tendido a reducirse al aumentar su oferta en el mercado mundial. Otros países del istmo están produciendo los mismos productos que permitieron a Costa Rica diversificar sus exportaciones y algunos de ellos tienen ventajas de costos, en especial en salarios y energía eléctrica.

La presión de la competencia externa se ha acentuado sensiblemente a partir del acuerdo de libre comercio con México y la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que concede acceso preferente a productos mexicanos en los mercados de Estados Unidos y Canadá. En este sentido, el principal tema de debate es cómo enfrentar la competencia mexicana y lo-

<sup>27</sup> Con financiamiento del gobierno de los Países Bajos y con la ejecución del Centro de Gestión Tecnológica (Cegesti), se realizó un inventario de necesidades de tecnologías limpias y se elaboraron 19 perfiles de proyectos para solucionar los problemas correspondientes. Se ha solicitado apoyo del gobierno de Suecia para ejecutar una segunda etapa que implica la creación de centros de producción limpia en las asociaciones industriales. Por otra parte, se espera comenzar a utilizar, antes de finales de 1996, el Fondo Canadiense para la Modernización, el que dispondrá de 15 millones de dólares canadienses para apoyar incrementos de la competitividad ambientalmente sostenibles en el país (MEIC-Micit, 1996).

grar algún mecanismo de acceso al mercado de Estados Unidos en condiciones similares a México (*NAFTA parity*).<sup>28</sup>

El futuro del Mercado Común Centroamericano es también un tema en debate. En el marco del reconocimiento de la necesidad de reorganizar el MCCA orientándolo hacia una mayor integración con la economía mundial, se discute cómo aumentar las articulaciones productivas en el istmo y mejorar la capacitación tecnológica, la coherencia sectorial entre los países, la comercialización y la infraestructura. En algunas de estas áreas, la coordinación regional es la base necesaria para soluciones técnicamente eficaces; sin embargo, hasta el presente no ha sido fácil conciliar legislaciones, intereses de grupos corporativos e institucionales, y el uso de los recursos.

Otro tema de discusión estrechamente vinculado al anterior es si se debe subsidiar a las exportaciones y, en particular, cómo deberían aplicarse esos subsidios si se los considerara adecuados. Una posición es la de quienes afirman que no deben existir tales subsidios, ni cualquier otra medida que distorsione los precios.<sup>29</sup> Por otra parte, existen posiciones que sostienen la necesidad de mantener algún tipo de subsidios para compensar fallas de mercado, pero que señalan que el alcance de los mismos debe estar acotado por la efectiva corrección de esas fallas, sin dar lugar a distorsiones aún mayores. Esto implica que los apoyos a la exportación tengan límites temporales de aplicación, lo que, por lo demás, será necesario dada las restricciones impuestas por la OMC. Los defensores de esta posición insisten en que su financiamiento se haga con ingresos regulares del Estado y no con préstamos internacionales.

Finalmente, dentro del debate sobre las políticas de fomento a las exportaciones se discute su costo para el sector público. Para algunos, ha habido una transferencia de recursos hacia los sectores exportadores con pérdida neta de ingresos fiscales, mientras que otros argumentan que no hay tal pérdida pues esos ingresos han aumentado debido a la ampliación de la actividad productiva generada por los incentivos.

<sup>28</sup> Adicionalmente, en algunos círculos ha surgido una fuerte preocupación por la compra de empresas costarricenses tradicionales por capitales mexicanos, las que no siempre han implicado inversiones físicas nuevas.

<sup>29</sup> El Banco Mundial consideró en su momento que la reducción de los CAT a partir de 1990 fue demasiado lenta.

Un tema adicional, también en discusión, es cómo facilitar el financiamiento de la necesaria modernización industrial para aumentar la competitividad, el que es trabado por la existencia de un sistema financiero precario y la restricción al crédito interno, lo que es particularmente grave para las empresas pequeñas y no exportadoras que no tienen acceso al crédito externo.

El debate anterior se ha dado en el contexto de un esfuerzo por integrar el sector privado con los organismos públicos responsables por la política de desarrollo económico en el marco de instituciones denominadas "entes deliberativos" (Alonso, 1995). Estos entes son comisiones y consejos creados para generar consensos de política y proponer instrumentos para su ejecución. Los entes más importantes que impactan el desempeño del sector industrial son el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, el Consejo Nacional de Competitividad y el Sistema de Concertación para la Ejecución de la Política Industrial.

El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible fue creado en octubre de 1994 y definido como la "máxima instancia de diálogo y de consenso entre todos los sectores de la sociedad costarricense". Está integrado por representantes de los sectores estatal, académico, productivo y de organizaciones no gubernamentales. Sus funciones abarcan diversos tópicos, como son mantener el diálogo entre los diversos sectores de la sociedad costarricense, coordinar con organizaciones internacionales, velar por el cumplimiento de los acuerdos derivados de la Cumbre de Río, promover la creación de comisiones técnicas consultivas y de mecanismos de información a la población en lo referente al desarrollo sostenible, entre otras.

El Consejo Nacional de Competitividad fue creado en mayo de 1995 para coordinar acciones que promuevan el crecimiento sostenido de las exportaciones e incrementar la productividad del sector productivo. Se espera que sus contribuciones mayores sean en materia de elaboración de diagnósticos y en la búsqueda de consensos respecto a las acciones que se deben emprender en su campo. Son miembros de este consejo los ministros de Comercio Exterior, Agricultura y Ganadería, Turismo y Economía, Industria y Comercio, o sea los ministerios encargados del fomento a la producción. Estos ministerios tienen poca injerencia en las decisiones sobre la política de estabilización macroeconómica que determina el marco para el desarrollo del país y sobre la infraestructura física, que es indudablemente un área cuyas deficiencias afectan so-

bremanera la competitividad de los productos costarricenses. Se espera que los análisis y los consensos obtenidos en el seno de este consejo puedan llegar a tener efecto sobre las instancias decisorias en materia de estabilización y mejoramiento de la competitividad.

El Sistema de Concertación para la Ejecución de la Política Industrial fue creado en septiembre de 1995 y se lo ha concebido como el ente rector de la misma con el propósito de mejorar la competitividad del país y de permitir una apropiación de las ganancias derivadas de tal mejoría de manera de promover un mayor bienestar. El sistema está compuesto por un Consejo Superior de Concertación de la Política Industrial, un Comité Técnico de Apoyo y Comités Sectoriales, siendo miembros del primero (el más importante) los ministros de Economía, Industria y Comercio, y de Comercio Exterior, y los presidentes de la Cámara de Industrias (CICR) y de la Asociación de Pequeña y Mediana Empresas (Asopyme).

Si bien aún es prematuro evaluar el desempeño de los entes deliberativos que influyen sobre el sector industrial, hay consenso en cuanto a que han fortalecido la tradicional disposición al diálogo de la sociedad costarricense. Pese a lo anterior, existe el riesgo que su proliferación, sumada al aumento del número de instituciones públicas con incidencia sobre el sector económico, pueda reducir su eficacia al disminuir la coherencia de sus directrices.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso E. (1996), *Agenda para la modernización industrial en Centroamérica. Informe de Costa Rica*, San José, ONUDI.
- Cenpro (1996), *Principales resultados del régimen de zona franca*, Estudios Económicos, Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones, San José, febrero.
- , Procomer y Zona Franca (1996), *Exporters. Costa Rica's Export Directory*, 96, Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones, San José.
- CEPAL y ONUDI (1996), *Centroamérica: Agenda para la modernización industrial*, San José y México, D.F.
- Fürst, E. (1992), *Liberalización comercial y promoción de exportaciones en Costa Rica (1985-1990). Limitaciones y desafíos de la política de ajuste estructural reciente*, Serie Política Económica, Universidad Nacional, Heredia.

- Herrera, C. (1991), *El programa de ajuste estructural y la política comercial de Costa Rica durante las décadas del setenta y del ochenta y perspectivas para la década de los noventa*, Banco Central de Costa Rica, San José.
- MEIC-Micit (1996), *Política de modernización industrial. Un pueblo en marcha. Informe de la gestión 1994-1996*, XI Congreso Nacional de Industriales, San José, 27 de junio.
- Monge, R. y J. Corrales (1992), *Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas en Costa Rica*, Econfin, San José.
- ONUDI (1995), *Agenda para la modernización industrial en América Central*, San José.
- Orlich, F. (1994), *Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998: Diagnóstico y estrategia*, Ministerio de Planificación Nacional, San José.
- The Economist Publications* (1988), "Tax-free exporting zones. A user's manual", Special Report, núm. 1135, Londres, The Economist Publications, Inc., julio.
- Usitc (1995), *Caribbean basin economic recovery act: Impact on U.S. industries and consumers*, U.S. International Trade Commission, 2927, Washington, D.C., septiembre.
- Ulate, A. y otros (1989), *Efecto de la reforma arancelaria en los subsectores industriales. Informe final*, San José, Universidad de Costa Rica, IICE.
- Willmore, L. (1992), "Política industrial en Centroamérica", en *Revista de la CEPAL*, núm. 48, Santiago de Chile.
- World Resources Institute (1991), *Accounts overdue, natural resource depreciation in Costa Rica*, San José y Washington, D.C.

## 6. GUATEMALA: POLÍTICAS CON IMPACTO SOBRE EL SECTOR INDUSTRIAL

RUDOLF BUITELAAR  
JUAN ALBERTO FUENTES\*

### I. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y DESEMPEÑO INDUSTRIAL

El sector industrial de Guatemala se desarrolló en los años sesenta y setenta al amparo de una política de sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En ese período, el sector manufacturero alcanzó una tasa de crecimiento del valor agregado en promedio superior a 7% anual, abasteciendo principalmente el mercado doméstico y regional; su contribución al producto interno bruto total llegó a casi 18% en 1980. El régimen de industrialización se caracterizó por un tipo de cambio fijo, protección arancelaria alta, exoneraciones fiscales y financiamiento en condiciones preferentes.

La producción industrial se orientó a los bienes de consumo con procesos de fabricación basados en tecnologías maduras y, en alguna medida, a los insumos intermedios para el mercado regional. La dependencia de insumos y bienes de capital importados de fuera de la región era elevada y la competitividad extrarregional de la industria fue afectada por el sesgo antiexportador resultante de la política macroeconómica.

\* Funcionarios de la Subsección Regional de la CEPAL en México. Dos trabajos realizados por los autores en la segunda mitad de 1995 sirvieron de base para elaborar este capítulo. El primero fue resultado de una colaboración entre la Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica (Fecaica), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para preparar una Agenda de Modernización Industrial para Centroamérica (CEPAL-ONUDI, 1996). El segundo se desarrolló en el marco de un acuerdo de cooperación entre el proyecto *Segeplan/GTZ* y la CEPAL para apoyar la elaboración del capítulo sobre política industrial del documento "Guatemala 2000" que se presentó en noviembre de 1995.

A partir de 1980 cambió radicalmente el enfoque de la política económica, alterando el régimen de industrialización. En la primera mitad del decenio, la economía sufrió impactos adversos por problemas políticos internos y choques externos. La capacidad de importación de la economía fue reducida por el deterioro de la relación de los términos del intercambio, la demanda regional se desplomó y la escasez de divisas se agravó por las salidas de capital, ocasionadas por la incertidumbre política, y la baja del turismo. El sector industrial, con dificultades para importar materia prima e insumos y frente a una caída en la demanda doméstica y regional, fue severamente dañado debido a su incapacidad de reorientar rápidamente la composición y el destino de su producción. Por consiguiente, la utilización de la capacidad instalada decreció considerablemente y las inversiones se detuvieron casi totalmente.

La política macroeconómica reaccionó tardíamente. Recién en 1984 se abandonó el régimen cambiario de fijación de la paridad al dólar, pero la implantación de un nuevo esquema cambiario resultó ser un proceso largo y accidentado. Se experimentó con múltiples tipos de cambio y sistemas de racionamiento de divisas que minaron severamente las expectativas de los agentes e inhibieron las inversiones. En la segunda mitad de los años ochenta se registró una pronunciada depreciación del tipo de cambio, que se aceleró en 1990, cuando se permitió un aumento de la cotización del dólar de casi 100%, combinado con la liberalización de las tasas de interés.

Ante la devaluación, tanto las exportaciones de manufacturas al MCCA como las exportaciones no tradicionales al resto del mundo reaccionaron de manera favorable, aprovechando la reactivación de la demanda interna de los demás países del istmo así como las ventajas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y las entonces generosas cuotas a la exportación de prendas de vestir al mercado de Estados Unidos. En contraste con los bruscos ajustes del tipo de cambio experimentados entre 1984 y 1990, una nueva etapa de mayor estabilidad se observa entre 1991 y 1995, con una depreciación nominal gradual que en realidad implica una apreciación real progresiva del quetzal.

A su vez, varias reformas tributarias impulsadas entre 1980 y 1995 lograron alterar levemente la estructura impositiva en favor de los impuestos internos e indirectos, pero no tuvieron éxito en aumentar la carga tributaria, que durante este período nunca su-

peró 9% del producto bruto interno (PIB). Un efecto de esta situación fue que el gobierno recurrió al endeudamiento interno, mediante la emisión de títulos con tasas de interés atractivas, para financiar parte de su gasto. El pago subsiguiente de intereses ha contribuido a aumentar el déficit cuasifiscal, que en varios años ha sido superior al déficit propiamente fiscal.

Como consecuencia del problema fiscal, la política monetaria ha enfrentado un dilema especialmente claro durante la etapa de estabilidad cambiaria. En ocasiones —las más frecuentes— se ha intentado contrarrestar mediante políticas restrictivas (operaciones de mercado abierto, aumento de encaje, u obligando a la compra de bonos) los efectos derivados de desequilibrios fiscales o cuasifiscales resultantes de querer mantener o aumentar levemente el gasto público en presencia de ingresos fiscales exigüos. Ello ha presionado el alza de la tasa de interés, que, al fomentar el ingreso de capitales, ha contribuido a estabilizar el tipo de cambio, aunque ha desincentivado las inversiones.

En otros momentos (en 1994, por ejemplo) se intentó reducir las tasas de interés mediante una política crediticia más laxa; pero ello estimuló el aumento de las importaciones generando mayores desequilibrios externos, peligro que se agudiza en la medida en que se aprecia la moneda nacional. Es evidente que sin una solución duradera del problema fiscal, con un aumento sostenido de los ingresos tributarios, será imposible garantizar una estabilidad macroeconómica de largo plazo, que cree condiciones favorables para la inversión industrial mediante la combinación de baja inflación, un tipo de cambio real estable y tasas de interés bajas.

El análisis de la dinámica del sector industrial muestra que, después de atravesar una profunda recesión en la primera mitad del decenio de 1980, la industria manufacturera tradicional se recuperó gradualmente a medida que se estabilizaba la economía y aumentaba la demanda interna y del resto de los países centroamericanos en la segunda mitad de los ochenta. No obstante esta recuperación, su crecimiento fue menor al crecimiento del PIB. Ello se debió a que, por una parte, la crisis de la primera mitad produjo un proceso de descapitalización y obsolescencia que impidió aprovechar rápidamente el aumento de la demanda interna y regional. Por otra, la reducción de aranceles contribuyó a que parte del aumento de la demanda interna fuera satisfecha con mayores importaciones.

Simultáneamente, se inició un crecimiento importante de nuevas exportaciones industriales a terceros mercados, aprovechando la devaluación del quetzal, las facilidades de acceso otorgadas por la legislación de Estados Unidos, y la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila de 1989 (Decreto 29-89).<sup>1</sup> El número de empresas acogidas al régimen de maquila aumentó en 552 entre 1990 y 1995. En 1994, 96% del total exportado por estas empresas se destinó a Estados Unidos y 92% consistió en prendas de vestir; ese año la maquila realizó 34% de las exportaciones totales del país (Ministerio de Economía, 1995).

La reactivación parcial del sector manufacturero tradicional y el dinamismo de las exportaciones de maquila condujeron a un aumento significativo del empleo. Así, después de una reducción inicial y un posterior estancamiento del empleo en el sector industrial entre 1980 y 1987, su expansión permitió que el número de personas empleadas llegara a 148 000 en 1994, lo que resalta fuertemente frente a una cifra de sólo 87 000 en 1980, según datos del Instituto Guatemalteco del Seguro Social.

El proceso de ajuste y cambio que experimentó el sector industrial favoreció las ramas con mayor capacidad de competir en mercados internos o externos, lo que modificó parcialmente la estructura del sector manufacturero tradicional. Así, cobró mayor importancia la rama de alimentos, que se beneficia de la amplia disponibilidad local de recursos naturales, y, en menor medida, la de bebidas que, debido al costo de transporte, enfrenta menor competencia de las importaciones. A su vez, la refinación de petróleo y la producción de sustancias químicas, aparentemente sin ventajas comparativas, perdieron peso relativo.

La participación de las exportaciones *industriales* de Guatemala aumentó de 0.01% de las importaciones totales de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1977 a 0.04% en 1994. Este crecimiento contrasta con la disminución de la participación de las exportaciones *totales* de Guatemala dentro del mismo total, debido fundamentalmente a la casi desaparición de las exportaciones de algodón y a la pérdida de

<sup>1</sup> Concebida como "servicios de transformación", esta actividad de exportación no es contabilizada como parte del sector industrial al calcular las cuentas nacionales, ni se suma a las exportaciones industriales, ya que se incluye en la balanza de pagos como "ingresos netos por factores de la producción, recibidos del extranjero".

importancia relativa del café en tales importaciones.<sup>2</sup>

El desempeño positivo de los productos industriales exportados por Guatemala se explica fundamentalmente por la creciente participación del país en el mercado de algunos artículos manufacturados dinámicos en el mercado internacional; entre los que destacan claramente las prendas de vestir.<sup>3</sup> Otros casos de crecimiento, aunque de menor importancia, se dieron en manufacturas de madera, lo cual es congruente con la disponibilidad de recursos naturales del país, y en productos químicos, principalmente jabones.

Las restantes producciones industriales fueron menos exitosas. Así, algunos bienes como productos de cuero o metalmecánicos no pudieron aprovechar el dinamismo del mercado internacional, pues las exportaciones guatemaltecas, que eran de montos muy pequeños, fueron desplazadas de los mercados en que tenían cierta presencia a mediados de los años setenta. En otros casos, aunque hubo un aumento de la cuota de mercado, el mismo se dio en mercados poco dinámicos; ése fue el caso del tabaco, algunos químicos (extractos de curtientes e insecticidas) y ciertas prendas de vestir (tejidos de punto y prendas no basadas en textiles).

En este marco, la expansión de la maquila después de la devaluación del tipo de cambio pone en evidencia que el bajo costo de la mano de obra en dólares es la fuente principal de ventajas comparativas. El análisis de información disponible sobre las empresas que se han beneficiado de las exoneraciones contempladas en ese régimen muestra la importancia de los salarios bajos como fuente de competitividad. Las empresas de confección, y en menor medida las de textiles (hilados), han sido responsables de casi la totalidad de las exportaciones efectuadas por los beneficiarios del régimen de maquila, aunque solamente son la mitad del total de empresas inscritas. Esas empresas, a pesar de que tienden a ser

<sup>2</sup> El café constituía el 1.3% de las importaciones totales de la OCDE en 1976, mientras que en 1993-1994 esa participación se había reducido a 0.4%. Los datos sobre la dinámica del comercio incluidos en este apartado se basan en cálculos realizados mediante el programa de cómputo Análisis de la Competitividad de los Países (CAN 2.0) diseñado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

<sup>3</sup> La cuota del mercado de la OCDE cubierta por exportaciones de maquila (fundamentalmente prendas de vestir) aumentó de sólo 0.05% en 1974-1976 a 3.2% en 1993-1994.

de mayor tamaño y a exportar más por trabajador, pagan salarios menores que el promedio.

Por el contrario, no existe una correlación clara entre exportaciones y exenciones fiscales, observándose que las firmas exportadoras de confecciones y textiles han utilizado relativamente menos exoneraciones de impuestos que el resto de las empresas, lo cual puede atribuirse al menor componente importado de los insumos de las primeras. Es más, existen distorsiones evidentes en la utilización del decreto 29-89 que se constatan al observar que solamente la mitad de las empresas que se benefician de estos incentivos generan 96% de las exportaciones; esas empresas producen textiles, prendas de vestir y artículos de cuero. Por el contrario, las restantes empresas (más de 250) generan sólo 4% de las exportaciones de los beneficiarios de este régimen. Más aún, las exoneraciones de impuestos que reciben son prácticamente equivalentes al valor de sus exportaciones;<sup>4</sup> es decir, que por cada dólar de exportación reciben un dólar de subsidio.

## II. LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR

Las modificaciones al régimen cambiario fueron acompañadas de una reforma de la política comercial a partir de 1986, con la revisión inicial del Arancel Externo Común. Se logró así disminuir la dispersión de la protección arancelaria, mas no el nivel de protección efectiva al que daba lugar. En 1991, con la entrada de Guatemala al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se inició un nuevo proceso de reducciones arancelarias que continuaron en 1993, cuando se adoptó un nuevo arancel externo común con una tarifa máxima de 20%. Con ello se redujo la protección efectiva del sector industrial, así como el sesgo antiexportador, aunque se mantuvieron niveles de protección efectiva más altos en sectores como los de alimentos para animales, productos de panadería, lácteos, ganado y carnes, dulces, tapices, frutas y legumbres procesadas, prendas de vestir, productos de la industria molinera y cerveza (CEPAL, 1995a).

<sup>4</sup> Esas exportaciones alcanzan sólo unos 100 000 dólares.

A fines de 1995 se acordó, como parte de compromisos centroamericanos, reducir el máximo nivel arancelario a 15%, al tiempo que se disminuiría el mínimo a 0% para bienes de capital y se aplicarían niveles intermedios a otros productos. Se ha argumentado que la eliminación de la protección a los bienes de capital favorece la inversión en maquinaria, pero no está claro si ello contribuirá a reducir la protección efectiva y el sesgo antiexportador del sector. Cabe observar que la reducción arancelaria tal vez no tenga un impacto real muy significativo, ya que la mayor parte de las importaciones de bienes de capital se encuentran exoneradas a raíz del régimen de maquila.

Junto con las modificaciones de la política arancelaria se avanzó en establecer un nuevo régimen de fomento a las exportaciones no tradicionales. Si bien se habían puesto en práctica esquemas para promover el desarrollo de zonas francas durante el decenio de los años setenta, así como legislación entre 1979 y 1984 para dar incentivos a la exportación de bienes no tradicionales a países que no fueran los centroamericanos, serias deficiencias de ejecución condujeron a una revisión que llevó a un régimen más amplio y completo que entró en vigencia en 1989. Aparte de una nueva ley de zonas francas —esquema que sigue sin tener grandes logros en Guatemala— se promulgó, como se señaló anteriormente, la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, que estableció varios regímenes (admisión temporal, devolución de derechos, y reposición de derechos para exportadores indirectos y empresas que sólo usan insumos nacionales) con exoneraciones de diversos impuestos en cada caso. El elevado número de empresas que se han acogido a esta ley es una indicación de la limitada utilidad como instrumento para promover actividades específicas; más bien, ha tendido a ofrecer un mecanismo de exoneración de impuestos a un amplio universo empresarial, independientemente de que tenga o no una clara orientación hacia la exportación.<sup>5</sup>

Como parte de la política comercial también se ha progresado en reducir las barreras al comercio intracentroamericano. El desmantelamiento de las trabas impuestas durante el decenio de 1980, junto con la normalización del régimen cambiario y el avance de la estabilización en cada país, permitió que la reactivación de los mercados internos diera lugar a una reactivación del comer-

<sup>5</sup> Entre 1990 y mediados de 1995, 667 empresas se acogieron a esta legislación (Ministerio de Economía, 1995).

cio intrarregional y, por consiguiente, a un mayor nivel de competencia dentro del mercado ampliado.

A su vez, Guatemala ha adoptado el Reglamento Centroamericano del Origen de las Mercancías, que busca evitar la triangulación del comercio y da mayor certeza y transparencia al comercio de bienes en la región, estableciendo procedimientos para determinar el origen de mercancías que pueden gozar del trato preferencial intracentroamericano. A diferencia de otros acuerdos sobre normas de origen, éste tiene requisitos bastante leves en materia de contenido nacional o grado de transformación, lo cual es congruente con niveles de industrialización, como el de Guatemala, que dependen significativamente de insumos importados.

Guatemala también suscribió el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, donde básicamente se traslada lo acordado en esta materia por la Ronda Uruguay al ámbito centroamericano. Este reglamento enfrenta diversos problemas. Por una parte, lo acordado internacionalmente es deficiente, ya que deja amplios espacios para interpretar de manera arbitraria lo que se entiende por comercio desleal, lo que facilita la imposición de barreras para impedir importaciones que amenazan a productores nacionales, aunque éstas no impliquen reales prácticas desleales. Adicionalmente, ese reglamento puede afectar negativamente al comercio intracentroamericano, que antes no estaba sujeto a este tipo de amenaza proteccionista.<sup>6</sup>

Por otra parte, hace falta fortalecer la capacidad legal e institucional para la defensa contra el comercio desleal extrarregional, que, en opinión de industriales y funcionarios públicos, constituye una seria amenaza a la producción nacional. Para impedir la interpretación excesivamente amplia y potencialmente proteccionista de esta regulación o, alternativamente, para evitar el efecto negativo de prácticas realmente desleales, es necesario un reglamento que especifique en mayor detalle qué se entiende en Centroamérica por comercio desleal.

Las nuevas directrices de la política comercial de Guatemala orientadas a conquistar mercados extrarregionales han desarrollado una estructura institucional basada en tres foros gubernamentales o mixtos. Éstos incluyen el Consejo Nacional de Promoción de

<sup>6</sup> Por ello, se ha recomendado que en lugar de este reglamento aplicado al comercio intrarregional se debería tener una política de competencia a nivel regional, que castigue los abusos anticompetitivos sin trabar los flujos de comercio.

Exportaciones (Conapex), foro coordinador de la política de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones, compuesto por seis representantes del sector privado y seis del sector público, así como la Comisión Nacional Coordinadora de las Exportaciones (Conacoex), que es la instancia técnica y ejecutiva del Conapex. Además, también se creó la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales Internacionales (Conei), encargada de definir estrategias y tomar decisiones de negociaciones y comercio exterior, compuesta por los viceministros de Economía, Relaciones Exteriores y Agricultura, y el vicepresidente del Banco de Guatemala. Llama la atención que, aunque se ha ampliado el número de foros para tratar el tema comercial, no hubo un fortalecimiento paralelo de la capacidad técnica para darles seguimiento, especialmente por parte del Ministerio de Economía, instancia técnica y política de mayor responsabilidad en esta área. Por cierto, esta deficiencia se observa en todos los países del itsmo, lo que incide negativamente en la capacidad de coordinación regional de las políticas de transformación productiva. En general, un problema de estos foros es la escasa participación del sector privado, que muestra así su poca confianza en los resultados que se puedan obtener.

En este contexto, el sector privado formó la Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (Gexpront), responsable de promover, asesorar, informar y defender los intereses de los asociados en el tema de las exportaciones. Se ha destacado por una labor especialmente activa que permitió llenar, al menos parcialmente, el vacío creado a raíz del desmantelamiento de la institución gubernamental de promoción de exportaciones, Guatexpro, en 1983. A su vez, la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (Cencit), con amplia representación privada, tiene a su cargo la definición de posiciones empresariales en materia de negociaciones comerciales.

### III. DESARROLLO TECNOLÓGICO

El sector industrial de Guatemala es importador neto de tecnología y, aparte de la inversión extranjera, las empresas se han valido de importaciones de bienes de capital y de licencias (incluyendo

el permiso para utilizar marcas y patentes) para mejorar su nivel tecnológico. La capacidad nacional de innovación tecnológica es sumamente limitada, aunque algunas instituciones nacionales y regionales –Universidad de San Carlos, Universidad del Valle, Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) e Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)– han contribuido a cierto avance tecnológico mediante la mejora de procesos de producción o el desarrollo de nuevos productos. Estas instituciones también han suministrado asistencia técnica y servicios tecnológicos al sector industrial, con lo cual han compensado parcialmente la debilidad de la mayor parte de empresas, que por lo general carecen de laboratorios.

Siguiendo el ejemplo de otros países, en 1980 se creó la Unidad de Transferencia de Tecnología en el Ministerio de Economía, con el fin de registrar, evaluar y supervisar contratos de licencia de uso de tecnología, y dictaminar sobre la conveniencia de deducir de la renta bruta calculada para el pago del impuesto sobre la renta los gastos en regalías, incentivo incluido en la legislación vigente hasta 1992. Sin embargo, actualmente existe consenso en que este incentivo no estimuló una transferencia efectiva de tecnología debido a que era inadecuado y a que no se habían tenido en cuenta medidas complementarias necesarias (Lacs, 1995).

Recién en 1991 se contempló una nueva legislación sobre este tema, cuando el Congreso Nacional aprobó la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional, que define el sistema nacional de ciencia y tecnología y que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concyt) como ente encargado de dirigir y coordinar estas actividades en el país. El Consejo se integra con tres presidentes de cámaras, incluyendo la de industria, tres representantes del sector público y tres del sector académico y científico. El acuerdo gubernamental para que entrara en vigencia esta ley solamente se aprobó en 1994; pero se ha avanzado en conformar una serie de comisiones (agropecuaria, biotecnología, construcción, energía, industria, informática, invención e innovación, medio ambiente, popularización de la ciencia, formación de recursos humanos, salud, tierra y ciencias de la tierra, espacio y océano) para facilitar la coordinación de acciones en este campo.

Lamentablemente, no hubo progresos en la creación del brazo financiero de esta política, si bien en 1992 se aprobó la Ley de Creación del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (Fonacyt). Los

objetivos del Fonacyt incluyen aumentar la calidad y cantidad de la investigación, del desarrollo tecnológico y científico y de la prestación de servicios tecnológicos, fomentar la transferencia de conocimientos y financiar proyectos especiales de investigación para solucionar problemas tecnológicos del sector productivo. Sin embargo, obstáculos institucionales y de ejecución nuevamente se pusieron en evidencia, puesto que a fines de 1995 el Fonacyt aún no había logrado iniciar operaciones debido a que se combinaron dificultades legales, la falta de una estructura organizativa y la ausencia de fondos (Lacs, 1995).

Por otra parte, Guatemala no cuenta con un sistema de certificación de normas, y las prácticas de las empresas en materia de metrología son precarias, aunque hubo avances en establecer algunos arreglos institucionales públicos y privados que buscan facilitar la observancia de normas. Así, en 1987 se fortaleció la Comisión Guatemalteca de Normas (Coguanor) que incluye ocho miembros, de los cuales tres son del sector privado; se definieron las áreas a normalizar (nomenclatura, calidad, funcionamiento, prácticas de seguridad, codificación y clasificación), y los tipos de normativa (normas recomendadas y normas obligatorias). En esta ley se estableció el procedimiento de verificación y las sanciones por incumplimiento de las normas.

Sin embargo, la modesta labor de Coguanor queda en evidencia al observar que, a fines de 1995, esa institución solamente había establecido alrededor de 650 normas técnicas de referencia para determinar la calidad de productos manufacturados, algunas de las cuales habían sido elaboradas por el Icaiti (Lacs, 1995). Además, Coguanor no cuenta con suficientes recursos para hacer efectiva la vigilancia que le corresponde ejercer, y solamente la producción de alimentos está sujeta a control mediante inspecciones del Laboratorio Unificado de Control de Alimentos y Medicinas (LUCAM) (CEPAL, 1994).

El Icaiti cuenta con instalaciones que le permiten prestar los servicios requeridos por la industria y con laboratorios especializados. Además, el ICAITI y la Organización para la Cultura de la Calidad Total (OCCT) imparten cursos a empresarios, profesionales y auditores de calidad, que han permitido introducir métodos de control de calidad en alrededor de 100 empresas a fines de 1995, de las cuales unas 35 eran industriales, especialmente químicas y de alimentos (Lacs, 1995). La importancia de este tema, así como el

interés que despierta, se refleja también en las actividades de la Cámara de Industria, que formó una Gerencia de Normas Técnicas y ha impulsado la creación de unidades sectoriales de normalización con el fin de hacer propuestas de normas a Coguanor.

Por otra parte, las normas exigidas por la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), y en particular la obligación de realizar un estudio de impacto ambiental previo al establecimiento de una fábrica, corren el riesgo de trabar el crecimiento de la inversión. Nuevamente, se trata de un problema institucional cuya superación se lograría con una mayor agilidad para realizar dictámenes, así como con más flexibilidad, permitiendo la contratación de empresas de consultoría para realizar los estudios correspondientes. En los hechos, la exigencia de estudios de impacto ambiental no parece haber obstaculizado las inversiones, por la imposibilidad de cumplirla dada la poca oferta de consultores habilitados para realizar tales estudios.

#### IV. CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

En Guatemala las labores de formación profesional se iniciaron con una institución que apoyaba la formación de trabajadores empleados por las incipientes industrias dedicadas a la sustitución de importaciones impulsadas a partir del decenio de 1950. Como en otras áreas, en este campo hubo un desarrollo institucional fluido que tardó más de diez años en consolidarse. Así, en 1960 se creó el Centro de Fomento y Productividad Industrial, sustituido en 1964 por el Centro de Desarrollo y Productividad Industrial, que fue a su vez suplantado en 1969 por el Centro Nacional de Desarrollo, Adiestramiento y Productividad (Cendap), hasta dar lugar al Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), creado en 1972.<sup>7</sup>

El Intecap, al igual que instituciones similares en otros países latinoamericanos, tiene una representación tripartita en su junta directiva, la que está presidida por el Ministro de Trabajo. Su prin-

<sup>7</sup> Los problemas institucionales en este campo también se reflejaron en la corta vida del hoy inexistente Consejo Consultivo para la Capacitación en el Exterior, creado en 1992 para administrar la cooperación internacional en materia de becas, pasantías y seminarios que se ofrecen en el exterior.

principal fuente de recursos es un impuesto de 1% de la nómina de las empresas con fines de lucro que cotizan en la seguridad social, exceptuadas las empresas agrícolas con menos de diez empleados. El Intecap ofrece, en centros distribuidos en el país, servicios de formación profesional de aprendices, complementación profesional, habilitación, capacitación de mandos medios y de ejecutivos, programas de enseñanza a distancia, programas móviles y asistencia técnica, generalmente puntual, complementada por programas de cooperación técnica internacional.

Sin embargo, esta institución quedó rezagada en materia de atención, cobertura y métodos de enseñanza, lo que ha llevado a la proliferación de institutos de capacitación privados —orientados a sectores urbanos de mayores ingresos— sin mayor coordinación entre sí. Parte de los problemas existentes se han atendido mediante acuerdos entre la Cámara de Industria, la Gremial de Exportadores e Intecap para impartir cursos técnicos de utilidad para ramas industriales, como textiles, muebles, metalmecánica y alimentos (Ruiz Durán, 1995). Además, existen empresas grandes con programas de capacitación bien estructurados y de largo plazo, y se han desarrollado numerosos programas no gubernamentales de asesoría y asistencia técnica, con apoyo internacional.<sup>8</sup>

Sin embargo, subsisten dos tipos de problemas (Lacs, 1995). Por una parte, el Intecap y otras escuelas técnicas afrontan dificultades de funcionamiento por falta de materiales para los talleres, instructores y facilidades físicas, además de casos de deficiencia de gestión. Por otra, aunque las instituciones públicas y privadas cubren necesidades de capacitación en áreas generales, también existe una demanda de capacitación técnica *puntual* que enfrenta dificultades en ser atendida, en especial cuando no existen expertos nacionales sobre sectores industriales específicos.

Las limitaciones de recursos, así como las deficiencias del sistema de educación primaria en general, se reflejan en varios datos: en 20 años se han capacitado alrededor de 850 000 trabajado-

<sup>8</sup> Un ejemplo es la Unidad de Asistencia Técnica a la Pequeña y Mediana Industria (Utepyimi), iniciativa de un consorcio del sector privado de Guatemala y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá. También existen programas de asesoría por parte de técnicos jubilados de varios países desarrollados, así como el programa de Empresarios Juveniles, que opera desde 1988 con el objeto de desarrollar actitudes empresariales por medio de la capacitación y la asistencia directa. Véase Lacs (1995).

res, lo cual significa que se ha desatendido a casi el 70% de la población económicamente activa, de la que 42% no posee ninguna escolaridad y 28% solamente ha cursado hasta tres años de estudio. Por ello no sorprende que un análisis comparativo de las políticas de recursos humanos del istmo centroamericano y de la República Dominicana coloque a Guatemala en el último lugar debido tanto a los exiguos recursos que le dedica como a la baja calidad de las políticas ejecutadas (CEPAL, 1995b).

## V. PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

En el nivel de la dinámica industrial, aparte de la diferencia entre empresas de maquila y las que dirigen sus ventas fundamentalmente al mercado nacional y regional, existen comportamientos muy disímiles entre las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y las grandes.

Aunque los datos sobre el número de Pymes varían bastante, las estimaciones más confiables establecen que existían alrededor de 38 000 en 1994, de las cuales aproximadamente la cuarta parte estaba en el sector industrial (Chinchilla, 1995). A su vez, en este sector contrasta el elevado número de Pymes (casi 10 000 en 1994) con el reducido número de empresas grandes (192 en 1993).<sup>9</sup> Lo anterior refleja la heterogeneidad estructural del sector, que también se manifiesta en el hecho de que del total de Pymes industriales, cerca de 7 500 eran pequeñas (entre cinco y 20 empleados) y alrededor de 2 500 medianas (entre 21 y 60 empleados).

De acuerdo con el Directorio Nacional Industrial, la mayor parte de empresas pequeñas registradas en 1993 se ubicaban en el procesamiento de frutas y legumbres, productos lácteos, productos de cuero, muebles, calzado y productos textiles, los que son fundamentalmente de tecnología madura cuya ventaja comparativa depende de recursos naturales y mano de obra de bajo costo. Un panorama similar se observa en el caso de las empresas medianas, que se concentran en productos de cuero, prendas de vestir, textiles, metal-

<sup>9</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística. No existen datos confiables sobre el particular para 1995 y 1996.

mecánica (que sería una excepción) y productos de carne.<sup>10</sup> El hecho de que se trate de sectores con ventajas comparativas potenciales permite suponer que las Pymes tendrían, en principio, capacidad para exportar. Sin embargo, de acuerdo con una encuesta analizada en CEPAL (1994), la mayor parte de Pymes no exportan, aunque la proporción de exportadoras es mayor en las medianas que en las pequeñas, confirmando la correlación entre tamaño y competitividad.

En general las Pymes tienen varias características que obstaculizan el desarrollo de su competitividad: alta rotación de mano de obra, corta vida empresarial, métodos de administración improvisados, escaso reconocimiento de la necesidad de capacitar a sus empleados en la empresa, predominio de trabajadores con poca o nula capacitación, procesos de producción manuales u obsoletos que dificultan la tecnificación y reducen la calidad, ausencia parcial o total de información tecnológica, concentración de ventas y atención en mercados locales, y conocimiento limitado de los mercados externos (Chinchilla, 1995, y CEPAL, 1994). A su vez, operan en un ambiente desfavorable caracterizado por el difícil acceso al crédito formal, baja calidad de la oferta de educación técnica y de mano de obra calificada, e infraestructura deficiente. Lo anterior hace muy difícil tener un desempeño exportador exitoso o enfrentar un proceso de creciente apertura económica que se refleja no sólo en la reducción de aranceles, sino también en niveles de contrabando en aumento.

En materia de políticas se ha avanzado con la capacitación a los empresarios de las Pymes mediante cursos y asesorías otorgados por Intecap o impulsados por la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (Fepyme) con apoyo de otros organismos, incluyendo la Cámara Artesanal de Dusseldorf, la Fundación Friedrich Ebert y la Asociación de Gerentes de Guatemala. El esfuerzo realizado ha sido importante—5 390 empresarios capacitados entre 1989 y mediados de 1994—, aunque diversas encuestas señalan que esos empresarios consideran que parte de esta capacitación no ha sido adecuada para aumentar la competitividad (Chinchilla, 1995). También se ha indicado que la misma ha sido frecuentemente de carácter demasiado general y que no se complementa con una adecuada capacitación en el trabajo (CEPAL, 1994).

<sup>10</sup> No se registran Pymes en la rama de productos químicos.

Para impulsar la articulación entre empresas, lo que es de particular importancia para las Pymes, la Cámara de Industria ha establecido una bolsa de subcontratación, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que ha servido como medio de enlace e información sobre necesidades o servicios de fabricación. La bolsa de subcontratación ha contribuido a la realización de aproximadamente 400 contratos en 1994 y 1995, principalmente entre empresas nacionales en el sector metalmecánico (Lacs, 1995), es decir, que tiene aún una cobertura limitada.

La Unión Europea, mediante el establecimiento de un "Euro-Centro", también ha promovido la búsqueda de socios para proyectos y alianzas empresariales, y la Cámara de Industria y la Gremial de Exportadores crearon el Centro de Documentación para recolectar información sobre mercados, inversión, proveedores y comercio exterior.

En materia de financiamiento, la industria solamente puede solicitar créditos fiduciarios —con plazos cortos y bajos niveles de financiamiento— o acudir a créditos hipotecarios, a mejores plazos y con niveles altos de financiamiento, pero con una garantía mueble o inmueble. En ambos casos, los bancos cubren los riesgos de morosidad mediante la exigencia de avales; en el caso de los fiduciarios se requieren dos fiadores, en tanto que en los hipotecarios se demanda terrenos, casas o edificios. La mayoría de los préstamos se conceden por un corto plazo (cinco años es el máximo de los créditos fiduciarios), por lo que este tipo de financiamiento se utiliza primordialmente para solventar problemas de liquidez inmediata o para comprar insumos.

Se han hecho diversos esfuerzos por favorecer el financiamiento industrial de largo plazo, pero los resultados han sido desalentadores. En 1970 se creó la Corporación Financiera Nacional (Corfina), institución que actuó como banca de desarrollo y otorgó créditos a más de 1 500 proyectos de empresas; pero dejó de funcionar en 1984 como resultado de pérdidas cuantiosas asociadas a una inadecuada administración del financiamiento. Este último año, se creó el Fondo de Reactivación Industrial, con recursos del Banco Mundial por un valor de 20 millones de dólares; pero la crisis de la economía nacional, la recesión del mercado regional, las devaluaciones del tipo de cambio y la posterior elevación de la tasa de interés redujeron la demanda de recursos.

Los problemas de acceso al crédito que dificultan el crecimiento industrial adquieren aún mayor importancia en el caso de las Pymes. La ausencia de fiadores o garantías limita severamente su acceso al crédito bancario y existen numerosas Pymes que simplemente no acceden a ningún tipo de crédito. En las restantes se utiliza una proporción alta de crédito de proveedores, formal o informal. Las posibilidades de obtener financiamiento para inversiones están severamente restringidas, y aunque las organizaciones no gubernamentales han sido activas en otorgar financiamiento, éste se ha canalizado en especial a las microempresas.

Para resolver esos problemas, se han creado diversos mecanismos de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas; pero con resultados que no han correspondido a las expectativas iniciales. Así, en 1971 se creó el Fondo de Garantía para el Fomento de la Pequeña Empresa que, luego de garantizar un número limitado de préstamos, dejó de funcionar en 1985. En 1990 se creó un nuevo Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Empresa con una donación de la Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), que hacia fines de 1995 solamente había otorgado préstamos a ocho empresas (Lacs, 1995). En la misma época se impulsó el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, bajo administración de la vicepresidencia de la República, que posteriormente enfrentó serios problemas de recuperación de cartera.

A menudo, los problemas económicos se deben a la preminencia de criterios políticos en la asignación de créditos, lo que, aunado a la debilidad técnica e institucional de los programas, lleva a que tengan un impacto pequeño.

Este conjunto de experiencias sugiere la necesidad de ir más allá de propuestas generales de financiamiento de largo plazo y de complementarlas con una evaluación y especificación cuidadosa de los diversos obstáculos que enfrenta su implementación. En este sentido, resulta ilustrativa la experiencia positiva, aunque modesta, de las cooperativas de ahorro y crédito, que desde el decenio de 1980 han tenido un éxito mayor en la recuperación de créditos (CEPAL, 1989).

## VI. REFLEXIONES FINALES

El proceso de transformación en la industria manufacturera de Guatemala es fundamentalmente guiado por las fuerzas del mercado y el proceso de globalización de las empresas estadounidenses de confección. El objetivo de las políticas económicas que afectan al sector, es —o debiera ser— estimular a las empresas para que tengan éxito en un contexto de economía abierta con una competencia intensificada.

Es evidente que sólo puede alcanzarse este objetivo plenamente si las políticas se instrumentan en un marco macroeconómico que favorezca la inversión y la competitividad internacional. Es un problema complejo, que tal vez para el inversionista local tiene su lado más visible en el nivel elevado de la tasa de interés real. Esto ocurre, entre otras determinantes, por el alto nivel de deuda pública interna que se ha colocado en el mercado abierto, lo que no sólo absorbe recursos del sector privado, sino también sube la tasa de interés, atrae capitales externos y presiona al tipo de cambio a la baja. Esto, a su vez, incentiva las importaciones y atenta en contra de la competitividad de la producción nacional, máxime cuando la apreciación del tipo de cambio va acompañada de un proceso de apertura comercial. La resolución parcial del problema de la deuda interna puede depender, por ejemplo, de la privatización de algunas empresas estatales. Sin embargo, la debilidad de las finanzas públicas que está en el origen de la deuda interna sigue siendo un factor crucial de vulnerabilidad e incertidumbre, aunque posiblemente sea menos visible para los inversionistas.

El problema fiscal de Guatemala es principalmente uno de ingresos y no tanto de eficiencia en la asignación y ejecución de gastos, aunque sí existen problemas de este tipo. El gasto público medido en relación con el PIB es uno de los más bajos en el mundo. La deficiencia de la inversión y el gasto en mantenimiento atenta contra la rentabilidad de la inversión privada, por generar costos de transacción elevados. Junto con el problema de la deuda interna, el aumento de los ingresos tributarios se erige en una de las condiciones macroeconómicas más importantes para una política industrial efectiva.

El sector privado guatemalteco generalmente se ha opuesto a una elevación de la carga tributaria, en parte por falta de confian-

za en la responsabilidad de ejecución del gasto por parte del sector público. Es aquí donde influyen las condiciones institucionales en la política industrial. Una política industrial moderna requiere de la colaboración efectiva entre sector público y sector privado y, por lo tanto, exige confianza mutua entre estos agentes. La consolidación de la democracia, en el más amplio sentido de la palabra, con una ejecución de la administración transparente y responsable, es indispensable para el aumento de la inversión y la producción.

Por su parte, las políticas de transformación productiva reseñadas carecen de un marco institucional que permita la coordinación de los esfuerzos debido a la ausencia de una definición clara de una política de competitividad industrial. Esta misma carencia implica que no se cuenta con criterios y mecanismos de seguimiento y evaluación de las iniciativas. Algunos esfuerzos han tenido impacto y otros no; algunos se orientan claramente en la dirección correcta y otros no tanto. Sin embargo, sin un marco institucional adecuado y sin una clara definición de la estrategia nacional de competitividad industrial, y en presencia de un marco macroeconómico que envía señales adversas a los empresarios, el proceso de transformación del sector industrial seguirá siendo desordenado y con pocas posibilidades de éxito, en especial para las empresas más pequeñas.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1989), *Cooperativismo latinoamericano. Antecedentes y perspectivas*, Libros de la CEPAL, núm. 14, Santiago de Chile.
- (1994), “Las pequeñas y medianas empresas industriales de Guatemala y el funcionamiento de los mercados” (documento preparado por el consultor A. Padilla Lira), México, D.F., mayo.
- (1995a), “Protección efectiva resultante del Sistema Arancelario Centroamericano”, México, D.F., septiembre.
- (1995b), “El grado de preparación del Istmo Centroamericano y la República Dominicana para adherirse a un tratado hemisférico de integración. La dimensión de la formación de recursos humanos”, México, D.F., diciembre.
- ONUDI (1996), “Centroamérica: Agenda para la Modernización Industrial”, México, D.F., febrero.

- Chinchilla, L. (1995), "La verdad sobre el sector Pyme en Guatemala", Materiales de estudio de trabajo, núm. 2, Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (Fepyme) y Fundación Friedrich Ebert, ciudad de Guatemala.
- Lacs, E. (1995), "Agenda para la modernización industrial del sector privado en Centro América", Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Economía (1995), "Guatemala: situación de las empresas calificadas al amparo de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila. Decreto 29-89 del Congreso de la República", mimeo, ciudad de Guatemala, septiembre.
- Ruiz Durán, C. (1995), "Guatemala. Una política industrial para el siglo xxi", mimeo., México, D.F., octubre.

## 7. POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL EN JAMAICA

WESLEY VAN RIEL\*

### I. ANTECEDENTES

En marzo de 1996, el gobierno de Jamaica dio a conocer su Política Industrial Nacional, con la que culminaron más de dos años de debate público sobre el tema. Su presentación fue precedida por amplias discusiones y actividades destinadas a lograr el consenso en torno a las investigaciones que llevaron a cabo grupos de técnicos de distintas industrias. Lo elevado de la discusión revela la amplitud y el alcance de la controversia que rodea al tema en el país. El gobierno, los círculos académicos, el sector privado y las instituciones internacionales han sostenido puntos de vista divergentes basados en la forma en que perciben el desempeño de la política industrial en el pasado.

En los años setenta y ochenta, tras largos años de aplicar políticas de industrialización de tipo aislacionista basadas en la sustitución de las importaciones, la economía jamaicana enfrentó una grave crisis fiscal y de balanza de pagos, exacerbada por choques externos. En el proceso de ajuste a mediados del decenio de 1980, y de acuerdo con las recomendaciones de política neoliberales de las instituciones financieras internacionales, Jamaica abandonó las políticas proteccionistas y de fuerte participación estatal en la vida económica y optó por liberalizar el comercio e introducir otras reformas económicas para fortalecer los mecanismos del mercado y prestar apoyo al crecimiento centrado en las exportaciones. En este contexto, se llegó a mirar con recelo la política industrial en general, puesto que los problemas económicos del país se atribuyeron a la aplicación de políticas inadecuadas, en especial un tipo de cambio

\* Consultor del Planning Institute of Jamaica (PIOJ), Kingston. Capítulo traducido del inglés por Rose Cave.

sobrevaluado, el expansionismo fiscal y el exceso de intervención estatal. De acuerdo con el nuevo paradigma de política, el sector privado pasó a ser motor del crecimiento y el fomento de las exportaciones se convirtió en punto central de la estrategia (Benn, 1992).

Hacia 1995, se había avanzado bastante en cuanto a lograr la estabilidad económica;<sup>1</sup> pese a ello, el crecimiento de las exportaciones seguía siendo modesto debido a problemas de infraestructura, tecnología y recursos humanos, así como a la falta de eficiencia de las empresas y de la industria.<sup>2</sup> Por otra parte, la persistencia de tasas de interés elevadas, la inestabilidad del tipo de cambio y la alta tasa de inflación han contribuido a que el medio macroeconómico no sea propicio para incrementar la inversión. Además, el sector manufacturero siguió debilitándose, ya que muchas empresas no pudieron adaptarse a la liberalización del comercio.

Al cabo de más de diez años de ajuste estructural, y tras reorientar la política económica según las directrices del Consenso de Washington, han surgido temores acerca de la eficiencia de los mercados existentes y una vez más se está prestando seria atención a la política industrial. Si bien esta tendencia se ha agudizado en los dos últimos años y ha justificado que el gobierno intente formular una política industrial de alcance general, no hay duda de que nunca se renunció totalmente a esta clase de política. Incluso en las primeras etapas del ajuste estructural, y pese a las profundas reformas de la política centradas en la liberalización, la desregulación y la privatización, y a estrictas medidas macroeconómicas, se adoptaron políticas sectoriales bastante importantes, a fin de promover las exportaciones.

En consecuencia, lo que actualmente se discute en materia de política industrial es hasta qué punto la intervención estatal es aceptable y conveniente y qué eficacia tienen las políticas sectoriales, en especial la que se ha denominado *elegir ganadores*. Menos dominante, pero siempre importante, es la preocupación por pro-

<sup>1</sup> El tipo de cambio se estabilizó luego de devaluaciones sucesivas, las que provocaron que llegara de 3.60 a 39 dólares de Jamaica por dólar estadounidense en diez años; el déficit fiscal como porcentaje del PIB se desplazó de 3.8 % en 1986 a un superávit de 3.5% en 1994; las reservas internacionales se elevaron a 421 millones de dólares de Estados Unidos a partir del déficit de 557 millones de dólares que habían registrado en 1985.

<sup>2</sup> Entre 1985 y 1995, las exportaciones sólo aumentaron un promedio de 7%, salvo las no tradicionales, que se elevaron 12 por ciento.

teger a la industria nacional de las consecuencias de la liberalización acelerada del comercio. Aunque hay consenso sobre la inconveniencia de aplicar estrategias tan proteccionistas y aislacionistas como las del pasado, los puntos de vista acerca del papel del Estado en la economía, comparado con el del sector privado, y la elección de políticas, son decididamente contrapuestos, como se verá en el apartado final.

## II. LAS POLÍTICAS ACTUALES

El eje de la política industrial nacional es el apoyo a las exportaciones en sectores seleccionados de acuerdo con sus ventajas competitivas y la sustitución eficiente de importaciones. El éxito de la estrategia se basará en el fortalecimiento de la competitividad de las empresas jamaicanas. A continuación se examinarán las políticas de difusión de la tecnología, fomento de las exportaciones, desarrollo de los recursos humanos, apoyo a las empresas pequeñas y defensa de la competencia. Las políticas que se adopten en cada una de estas esferas cumplen una función especial en la consolidación de la competitividad de los sectores industriales.<sup>3</sup>

### *Difusión de tecnología*

En las primeras etapas del desarrollo industrial, la difusión de la tecnología está expuesta a fallas del mercado y generalmente involucra externalidades. Por esta razón, las estrategias de una primera etapa se orientan a la adquisición de tecnologías relativamente sencillas, de elevado coeficiente de mano de obra. Este enfoque era la base del modelo de industrialización de Lewis, que en

<sup>3</sup> La política industrial de Jamaica utiliza el término *industria* en un sentido amplio. La política industrial abarca todo el sector productivo y no sólo el sector manufacturero. Esto coincide con la estructura real de la actividad económica del país, a la que contribuyen de manera importante los servicios (el turismo genera el mayor aporte a las entradas por concepto de exportaciones y goza de ventajas competitivas); generalmente las leyes de incentivos industriales han prestado especial atención a las industrias no manufactureras (Gobierno de Jamaica, 1996, y Van Riel, 1994 y 1995).

los años cincuenta llevó a introducir en el país la fabricación de manufacturas livianas. Una vez que el país ha agotado las posibilidades de sustituir importaciones, salvo que haya invertido en capacidad tecnológica nacional o recibido una transferencia efectiva de tecnología extranjera, surgirán obstáculos al crecimiento y la competitividad. La economía jamaicana del decenio de 1990 enfrenta esas dificultades por una serie de razones:

*i]* Pese a que creó un marco institucional básico, formado por instituciones educacionales, centros de investigación y servicios de extensión, no ha desarrollado en forma sostenida la capacidad tecnológica.

*ii]* La transferencia de tecnología extranjera ha adoptado la forma de inversión extranjera directa en industrias de sustitución de las importaciones (por ejemplo, manufacturas), o de tipo enclave (por ejemplo, bauxita y alúmina), en que la "profundización" tecnológica ha sido escasa o nula.

*iii]* Debido a limitaciones de tamaño y a la falta de incentivos de un mercado protegido, las empresas nacionales no han desarrollado su capacidad de innovación o de adaptación a las tecnologías foráneas.

*iv]* La crisis del ajuste y las políticas aplicadas posteriormente para lograr la estabilidad económica han tenido efectos negativos en la capacidad del Estado de participar en forma adecuada en la creación de capacidad tecnológica.

*v]* La rápida transformación tecnológica que se ha producido en todo el mundo ha acelerado la obsolescencia de las tecnologías que se habían adquirido anteriormente.

Las industrias más competitivas, como las de turismo y vestuario, pudieron aumentar su productividad adaptándose a normas internacionales, por ejemplo, en el caso de los hoteles que incluyen todos los servicios o la transferencia de tecnología mediante inversión extranjera directa en las operaciones de las zonas francas. Por otra parte, en los campos en que la competitividad ha disminuido o no ha aumentado, como la agricultura y la manufactura, la capacidad de investigación y desarrollo se ha deteriorado o estancado.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Como resultado de las políticas de investigación del Ministerio de Agricultura, en los años cincuenta y sesenta, Jamaica pudo desarrollar una significativa capacidad tecnológica en campos tales como la crianza de ganado o la producción de maíz. Los principales organismos de investigación del gobierno son el Consejo de Investigación Científica, el Instituto de Tecnología de los Alimentos, Instituto

Actualmente, las industrias nacionales tienen distinto grado de desarrollo y diferente capacidad según su experiencia en materia de sustitución de las importaciones, lo que ha permitido alguna medida de "aprendizaje" tecnológico. Por ejemplo, las industrias de alimentos, bebidas y tabaco se han convertido en el subsector de vanguardia de la industria manufacturera al combinar tecnologías nacionales para el desarrollo de los productos con la transferencia de tecnología extranjera en materia de elaboración y envasado. Además, las instituciones locales de educación, capacitación e investigación tienen capacidad para prestar apoyo a estas industrias.

En este campo, la política industrial nacional busca aumentar la competitividad mediante la aplicación sistemática de la ciencia y la tecnología, avanzando en cuatro frentes: *i*] fortaleciendo la capacidad científica y tecnológica, y en especial las actividades de investigación y desarrollo, como parte del apoyo de infraestructura a la industria; *ii*] prestando asistencia tecnológica a las empresas; *iii*] logrando transferencias de tecnología mediante la inversión extranjera directa, y *iv*] estimulando modernización tecnológica mediante políticas comerciales e incentivos fiscales adecuados.

El fortalecimiento de la *capacidad científica y tecnológica* se concibe como parte de una estrategia más amplia que pretende resolver los problemas de largo plazo del desarrollo tecnológico. Reconociendo que la creación de ventajas competitivas en la economía jamaicana debe basarse en la aplicación sistemática de conocimientos científicos y tecnológicos para aumentar la eficiencia de los métodos de producción, la elaboración de materiales, la innovación y el diseño de productos, y los servicios técnicos que se prestan a industrias específicas, el gobierno piensa fortalecer la vinculación entre las actividades de investigación y desarrollo y el objetivo básico de la política industrial. Esto se hará condicionando más directamente el financiamiento de las instituciones que realizan estas actividades a la ejecución de proyectos para satisfacer necesidades concretas de la economía.

Actualmente, realizan actividades de investigación y desarrollo, en su mayor parte a nivel industrial, unas 40 instituciones nacionales y regionales, entre las que cabe mencionar el Consejo

de Investigación de la Industria Azucarera y el Instituto de la Bauxita de Jamaica. Desde los años ochenta, todos los programas de investigación del gobierno se han visto afectados por la crisis económica y la disminución del gasto público.

de Investigación Científica, el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Investigación de la Industria del Azúcar, el Instituto de Investigación y Desarrollo Agrícolas del Caribe, la Dependencia de Investigación Médica, el Instituto de la Bauxita de Jamaica, y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Construcción. Además, algunas empresas privadas importantes, en especial de los sectores agropecuario y de elaboración de alimentos, cuentan con servicios de investigación.

Los programas de investigación de estas entidades responden a la solicitud de diversos sectores de que se resuelvan distintos problemas relacionados, por ejemplo, con el mejoramiento genético, la lucha contra las plagas y el rendimiento de los cultivos en la agricultura; el desarrollo de fórmulas y el control de calidad en la elaboración de alimentos y el desarrollo y mejoramiento de los productos en la biotecnología. La política industrial impondrá nuevas exigencias a la capacidad de investigación y desarrollo de las instituciones existentes, de modo de que puedan apoyar con eficacia el desarrollo de los sectores dinámicos de la economía, incluidas la investigación y fabricación de productos nuevos y materiales, particularmente en relación con los recursos del país. Se instará a estas instituciones a racionalizar sus especialidades y servicios a fin de que aprovechen las externalidades a que pueda dar lugar una mayor integración.

Las tecnologías de la información son un elemento esencial de la estrategia científica y tecnológica. En especial, se ha reconocido la importancia de las bases de datos y de las redes de información nacionales, regionales e internacionales para promover el desarrollo tecnológico. Por esta razón, esa tecnología no sólo es un aspecto seleccionado para realizar inversiones y actividades de fomento de las exportaciones, sino también un servicio básico integrado en la infraestructura de desarrollo.

La *asistencia tecnológica a las empresas* consistirá principalmente en que el gobierno prestará apoyo en materia de organización, asistencia técnica y capacitación por sectores, para ayudar a superar los obstáculos con que tropiezan las empresas en materia de técnicas de producción, gestión, comercialización y acceso a la información.

El tercer componente, que es la *promoción de la inversión extranjera directa* comprende la difusión de tecnologías mediante los mecanismos tradicionales de concesión de licencias, integración de

los sistemas productivos y suministro de servicios técnicos. Sin embargo, cabe destacar que, hasta ahora, los resultados se han logrado en el sector de servicios, más que en la industria, y adoptado la forma de concesiones exclusivas y suministro directo de servicios, como los de utilidad pública y el turismo.

Finalmente, el *fomento a la modernización tecnológica de la industria* se relaciona con dos conjuntos de medidas: primero, se prevé que la reducción de los aranceles, que en el caso de los bienes de capital llevará a su eliminación total, dará fuerte impulso al mejoramiento de maquinaria y equipo. Esto complementará la exención de aranceles de que gozan actualmente las materias primas que no compiten con producción nacional. Segundo, los incentivos fiscales, incluida la depreciación acelerada de los bienes de capital, unidos a la aplicación más flexible de los incentivos a las exportaciones, apoyarán la inversión en tecnologías nuevas.

### *Desarrollo de los recursos humanos*

En los últimos años, tanto las fuentes teóricas como los estudios de política han hecho hincapié en el desarrollo de los recursos humanos como factor decisivo para el éxito del ajuste y el crecimiento económico de los países en desarrollo.<sup>5</sup> Lo anterior es especialmente importante debido a los efectos negativos que tuvo el ajuste fiscal sobre el gasto social en general, y en la educación, la capacitación y la salud, en particular.

La importancia del desarrollo de los recursos humanos para promover el ajuste y el crecimiento económico obedece a que las inversiones en estos recursos pueden aumentar la productividad y mejorar la distribución del ingreso (Behrman, 1993), ayudando a resolver a la vez los problemas de la equidad social y del crecimiento económico (CEPAL, 1992).

En Jamaica, el problema principal que enfrentan los encargados de formular las políticas en este campo es la gran brecha que hay entre la demanda de educación y capacitación, y la capacidad de las instituciones y programas existentes. Esto incluye la falta

<sup>5</sup> Brewster (1996) realiza una comparación muy reveladora del comportamiento económico de Barbados y Jamaica, en donde atribuye gran importancia a la calidad de los recursos humanos.

de capacidad para planificar a largo plazo los recursos humanos de las instituciones de capacitación y del sistema educacional, y la escasa interacción entre éstas y el sector productivo. Además, hay insuficiencias relevantes en la capacidad de los recursos humanos, lo que afecta directamente la competitividad de las empresas. Entre los problemas que se han reconocido, cabe destacar la falta de empeño en producir y la elevada rotación de la fuerza de trabajo, consecuencia de los bajos salarios, el bajo nivel de instrucción, los problemas de transporte, las condiciones de vida insalubres y la falta de seguridad (Labarca, 1994).

### La educación y la capacitación.

El gobierno de Jamaica, reconociendo que en un contexto en rápida evolución, en el que la producción basada en los conocimientos y en la especialización exige personas más capacitadas y de calificaciones múltiples, está tratando de desarrollar una política integral de educación y capacitación que comprenda la educación primaria, secundaria y terciaria, así como la capacitación profesional en instituciones académicas y no académicas de los sectores público y privado.

Se está dando prioridad a la satisfacción de las necesidades de educación en los niveles primario y secundario. El apoyo al primer nivel de educación se centra en el Programa de Asistencia a la Educación Primaria, mientras que el de educación secundaria está comprendido en el Programa de Reforma de la Enseñanza Secundaria (ROSE), que se financia con un crédito del Banco Mundial. La formación profesional es coordinada por el Human Employment and Resource Training/National Training Trust (HEART/NTA), que depende del Ministerio de Educación. A nivel terciario, cabe destacar la creación de la Universidad Tecnológica que, conjuntamente con la Universidad de las Indias Occidentales, el College de Agricultura, Ciencia y Educación (CASE), las escuelas pedagógicas, los *community colleges* y el Instituto de Capacitación Marítima, forman una red de instituciones que otorgan títulos académicos y satisfacen las necesidades de educación superior del país.

Para hacer frente a las necesidades de educación y capacitación de la fuerza de trabajo actualmente ocupada, que es un problema crítico, se estudia la posibilidad de crear un programa de equivalencia de los estudios secundarios.

Se ha hecho especial hincapié en el fomento de los conocimientos de computación, que se ha iniciado mediante un programa conjunto de los sectores público y privado financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, conocido como "Jamaica 2000". Con arreglo a este programa, se han proporcionado sistemas de computación a 80 de las 160 escuelas secundarias estatales, y se espera completar la instalación de estos sistemas en todas las escuelas antes del año 2000.

### La reforma del mercado de mano de obra

En 1995, el gobierno de Jamaica emprendió la reforma del mercado laboral, bajo la dirección de un comité creado a estos efectos. Las recomendaciones de este comité abarcarán aspectos del mercado laboral tales como el mejoramiento de las relaciones industriales, el otorgamiento de incentivos a la productividad, el fomento de la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas, por ejemplo, mediante programas de compra de acciones, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Estas medidas podrían contribuir de manera importante a aumentar la productividad y la competitividad de las empresas jamaíquinas.

### La "alianza social"

No hay que subestimar los efectos del medio macroeconómico en las condiciones del mercado laboral. Las expectativas y la experiencia de los trabajadores con respecto a las condiciones económicas en general, particularmente la inflación y el empleo, influyen en sus actitudes. Por lo tanto, el logro de la estabilidad macroeconómica influirá positivamente en las condiciones del mercado laboral, promoviendo una mayor estabilidad y facilitando el incremento de la productividad. En vista de ello, el gobierno de Jamaica ha tratado de que el sector privado, los sindicatos y el propio gobierno se pongan de acuerdo sobre la política macroeconómica. Si prospera, la llamada *alianza social* contribuirá a estabilizar el medio macroeconómico en un ambiente de credibilidad, dedicación y cooperación que podría acarrear incalculables beneficios a corto, mediano y largo plazos para toda la sociedad. Reconociendo este hecho, el gobierno ha incorporado esta iniciativa a la política industrial nacional, de la que es parte fundamental.

### *Fomento a las exportaciones*

Durante más de cuatro decenios, el fomento a las exportaciones ha formado parte de la política industrial de Jamaica. Entre las primeras leyes que contemplaron incentivos fiscales a la industria cabe citar la Ley de Fomento de las Industrias de Exportación y la Ley de Incentivos Industriales, de 1956. En los últimos 15 años, la principal preocupación de la política de fomento de las exportaciones ha sido revertir el sesgo antiexportador y generar un crecimiento dinámico de las exportaciones. Esa política formó parte del programa de ajuste estructural de 1983-1989, cuyos mecanismos principales fueron la liberalización del comercio, el ajuste del tipo de cambio, el fomento de las exportaciones y el desarrollo de nuevos mercados. En 1991, la liberalización del tipo de cambio completó las reformas institucionales y de política.

Los intentos por fomentar las exportaciones han tenido resultados moderados, lo que indica que las políticas han sido inadecuadas o insuficientes. Entre 1985 y 1995, el crecimiento más significativo en las exportaciones se ha dado en la industria de vestuario. Esta industria, que es típica de producción con alta intensidad de mano de obra, ha respondido satisfactoriamente a los nuevos incentivos, por ejemplo, zonas francas de exportación, aunque ha demostrado ser muy sensible a los cambios en los mercados externos.

La política industrial nacional atribuye un papel central al fomento de las exportaciones, que coincide con el reconocimiento de que las posibilidades de sustitución de las importaciones tradicionales y de suscribir acuerdos comerciales preferenciales son limitadas, y con la necesidad de aumentar la competitividad de las empresas jamaíquinas en el contexto de un entorno mundial liberalizado.

Los intentos que se realizan en Jamaica para estimular las exportaciones tropiezan con serios obstáculos: *i*] poca eficacia de los intentos anteriores, *ii*] medio macroeconómico no óptimo, y *iii*] mercado dualismo de la industria, en especial de la manufacturera, entre otros. Estos factores tienden a dificultar la aplicación de políticas de fomento de las exportaciones y a limitar su eficacia, y los problemas que generan no se resuelven fácilmente, ni a corto plazo.

Las políticas de fomento a las exportaciones que se aplicaron en Jamaica en el decenio de 1980 se centraron en el suministro de

incentivos selectivos a empresas manufactureras o agrícolas de alto coeficiente de mano de obra, y se basaron en el acceso a los mercados de ultramar por medio de normas especiales, tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), el acuerdo entre el Caribe y Canadá (Caribbean) y el acuerdo Lomé III con la Unión Europea.<sup>6</sup> Sin embargo, estas políticas no lograron que las empresas nacionales recorrieran de manera realmente satisfactoria la curva de aprendizaje, con excepción del sector de vestuario, e incluso en este caso dominaron la actividad exportadora fabricantes nuevos radicados en el extranjero, lo que aumentó el dualismo que aún se observa en el sector manufacturero jamaicano. El escaso éxito de los últimos intentos por fomentar las exportaciones tiene importancia porque seguramente afectará las expectativas de los productores nacionales y, lo que es más importante, indica que el sistema de incentivos a las exportaciones tiene algunos puntos débiles que la actual política industrial tendrá que resolver.

El fomento a las exportaciones se dificulta por el entorno macroeconómico, en el que predominan tasas de interés elevadas y un tipo de cambio que, a juicio de muchos exportadores, no es competitivo. Al mismo tiempo, el medio en que se desenvuelve la política macroeconómica se determina por el hecho de que aún no se alcanzan condiciones de estabilidad óptimas, no obstante los avances logrados, particularmente en los dos últimos años.

Respecto del dualismo del sector productivo, a mediano plazo es un importante obstáculo estructural para el éxito de las exportaciones. Donde mejor se comprueba la magnitud de este dualismo es en el sector manufacturero, donde hay una clara dicotomía entre las empresas que se orientan al mercado interno, que son pequeñas o medianas, atrasadas desde el punto de vista tecnológico y no competitivas, y las empresas orientadas hacia el mercado exportador, que generalmente son grandes o medianas, utilizan tecnología moderna y son capaces de producir de acuerdo con normas internacionales competitivas. Las empresas del primer grupo es-

<sup>6</sup> Los mecanismos más importantes de acceso a los mercados en condiciones preferentes son: *i*] los mercados preferenciales para las exportaciones agrícolas y manufactureras a la Unión Europea, como parte de los acuerdos suscritos con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en Lomé III; *ii*] el acceso libre de derechos a Estados Unidos otorgado a algunas exportaciones con arreglo a la CBI, y *iii*] algunas exportaciones al Canadá que fueron declaradas libres de derechos con arreglo al Caribbean.

tán perdiendo rápidamente su participación en el mercado a raíz de la liberalización de las importaciones y de la competencia de productores más eficientes de la Comunidad del Caribe (Caricom), y su futuro es muy incierto. Las últimas tienden a concentrarse en la industria de vestuario y en su producción predominan las empresas ubicadas en las zonas francas, de tal modo que en la base de exportaciones de manufacturas de Jamaica no sólo hay dualismo sino que, si se compara con las nuevas economías exportadoras que han prosperado, dicha base es bastante limitada.

El grado de dualismo y la estrechez de la base exportadora de la industria manufacturera influyen en la política de fomento a las exportaciones en cuanto a la selección de las industrias en las que hay centrar los incentivos. A corto plazo las exportaciones no manufacturadas continuarán teniendo un papel predominante, dado el desempeño en materia de generación de divisas de sectores como el turismo y los productos agrícolas tradicionales y no tradicionales.

Sin embargo, no hay que subestimar el papel de las manufacturas. El éxito de las políticas que se apliquen para transformar el sector manufacturero dependerá de la forma en que los industriales del país perciban el compromiso del gobierno con el sector. Aunque los estudios sobre la industria nacional realizados en 1994 por el Proyecto Regional CEPAL/PNUD de Innovación y Competitividad concluyeron que los empresarios manufactureros piensan que el gobierno está más empeñado en desarrollar el turismo que las manufacturas, el sistema de incentivos a las exportaciones deberá tratar de facilitar el paso de los productores nacionales a la condición de exportadores (Macario, 1994).

### La estrategia de fomento a las exportaciones

Pese a que las políticas industriales del pasado implícitamente siempre estimularon las exportaciones, sólo en el decenio de 1980 se orientaron seriamente a darles impulso, y ello en relación con el ajuste estructural. En esa oportunidad, las medidas abarcaron tanto las exportaciones tradicionales como las no tradicionales y gracias a ellas revivieron los sectores de la bauxita y alúmina, el turismo y las exportaciones agrícolas (por ejemplo, azúcar, bananos y café) y aumentaron las exportaciones de vestuario.

Pese a que el nuevo ambiente en que se desarrolla el comercio internacional a partir de los años noventa es más competitivo y

plantea serias amenazas a las exportaciones tradicionales que hasta ahora habían dependido del acceso preferencial a sus principales mercados, por ejemplo, al mercado europeo con arreglo a los acuerdos de Lomé, están surgiendo oportunidades para algunos productos no tradicionales. Por esta razón, en los años noventa las políticas de fomento a las exportaciones tratarán de crear condiciones adecuadas para promover el aumento de las exportaciones incrementando las de los productos actuales y diversificándolas hacia productos nuevos. Las políticas no sólo abordan los problemas macroeconómicos de índole general y horizontales, que influyen en la competitividad de las industrias en general, sino también en políticas sectoriales e incluso a nivel de empresas, como lo justifican las necesidades y el potencial de desarrollo de los exportadores y las externalidades en juego.

### Los incentivos a las exportaciones

Para que el impulso de las exportaciones culmine con éxito, es indispensable lograr la estabilidad macroeconómica y, en particular, una tasa de cambio competitiva. Sin embargo, la estabilidad no es suficiente para lograr el éxito y el gobierno adoptó otras medidas para resolver fallas del mercado relacionadas con el desarrollo de las exportaciones. Entre esas medidas, destacan en la actualidad los siguientes instrumentos:

*i]* Incentivos fiscales con arreglo a la Ley de Fomento de la Industria de Exportación (1956, 1969, 1974) y a la Ley de Zonas Francas de Exportación de 1980.

*ii]* Actividades de fomento de las exportaciones desarrolladas por la Agencia de Desarrollo de Jamaica (Jampro).

*iii]* Financiamiento de las exportaciones y seguros de créditos a la exportación, proporcionados por conducto del Eximbank.

*iv]* Financiamiento a largo plazo a tasas preferentes por conducto de instituciones de financiamiento del desarrollo, tales como el Banco Nacional de Desarrollo.

*v]* Suministro de asistencia técnica, incluido el mejoramiento de la tecnología, administrado a través del Centro de Productividad de Jampro.

*vi]* Programas de apoyo por industrias, por ejemplo, a la industria de vestuario, que incluye el suministro de infraestructura, servicios de ingeniería y capacitación en técnicas especializadas, que

se lleva a cabo por el Centro Tecnológico Garmex, de HEART/NTA

La forma en que la nueva política industrial aborda los incentivos a las exportaciones entraña la reorientación y consolidación del sistema existente, de manera de tener presentes las transformaciones del medio económico y la necesidad de eliminar los obstáculos que actualmente traban a las exportaciones, en especial de las empresas de las industrias no tradicionales. Los principales cambios de la nueva política son:

i] Abandono de los incentivos sectoriales en favor de incentivos de índole general. Aunque por el momento los primeros seguirán aplicándose, la idea es que a largo plazo haya incentivos generales a los que puedan acceder todas las empresas.

ii] Reforma de la Ley de Zonas Francas de Exportación a fin de facilitar la creación de zonas libres para empresas que no estén localizadas en una zona franca. Esto permitirá que los inversionistas decidan más libremente dónde localizar sus actividades.

iii] Aumento de la colaboración entre el gobierno y el sector privado en materia de desarrollo del mercado, investigación y desarrollo, creación de una "ventanilla única" para los exportadores, cumplimiento de las normas ambientales y seguridad del transporte.

Estas políticas se complementan con políticas comerciales adecuadas. La política actual, compatible con la Ronda Uruguay y con los acuerdos comerciales regionales suscritos con la Caricom, apunta a liberalizar el comercio y, con el tiempo, a eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias.

Las políticas sectoriales no se han abandonado y el gobierno está tratando de poner énfasis en la promoción de sectores estratégicos, definidos de acuerdo con sus ventajas competitivas. Así, la política industrial nacional fomentará a los "conglomerados (*clusters*) estratégicos": manufacturas y procesamiento de minerales, agroindustria y servicios de entretenimiento, cinematografía, turismo y procesamiento de la información. Dentro de estos conglomerados se han seleccionado, además, ciertas industrias en las que se concentrarán actividades de promoción especiales.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Para realizar el primer análisis de los resultados de las exportaciones y hacer una evaluación de las industrias estratégicas de Jamaica, se utilizó el programa de cómputo Análisis de la Competitividad de los Países (CAN), de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Los datos se dieron a conocer en Harris (1995).

Como aún no se han elaborado políticas detalladas por industria, resulta demasiado prematuro intentar una evaluación. Sin embargo, los autores de la política industrial están muy conscientes de los peligros que entraña *elegir ganadores*, ya que Jamaica ha tenido su cuota de desengaños al respecto. Al mismo tiempo, la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de dinamismo exportador, apoyada en análisis del desempeño exportador y estudios industriales, ha estimulado la adopción de un enfoque que apunta claramente hacia sectores industriales específicos.

### *Apoyo a las empresas pequeñas y medianas*

El sector de las empresas pequeñas, que en Jamaica comprende empresas cuyo capital, sin contar terreno y edificios, es inferior a unos 75 mil dólares de Estados Unidos, ocupa 22% de la población activa y abarca una amplia gama de industrias manufactureras y de servicios.<sup>8</sup>

El desarrollo de las pequeñas empresas es un ejemplo típico de ineficiencia del mercado. Por sus singulares características económicas y estructurales, las empresas pequeñas pueden contribuir de manera importante al desarrollo económico y social. Uno de los principales objetivos de la política industrial nacional es aumentar la capacidad de ese sector de empresas a fin de contribuir al logro de los objetivos de crecimiento económico, equidad social y conservación del ambiente.

La importancia del sector de la pequeña empresa y la necesidad de aplicar estrategias eficaces para desarrollarla se desprenden de las características estructurales de la economía jamaicana, de las ventajas competitivas que le son propias y de los efectos sociales del ajuste. El tamaño y campo de acción del sector de las industrias pequeñas no es más que uno de los aspectos del dualismo estruc-

<sup>8</sup> En el contexto de la economía jamaicana, no se han definido con precisión qué es una pequeña, mediana o gran empresa, y las organizaciones del sector privado, como la Asociación de la Pequeña Empresa, las instituciones financieras y los organismos estatales han aplicado criterios diferentes. El presente estudio no distingue entre empresas pequeñas y medianas, ya que se considera grandes a las que ocupan más de 10 trabajadores. Las microempresas son actividades de tipo familiar, generalmente de una sola persona, que requieren poco capital y tienen pocas ventas.

tural que caracteriza a la economía del país, en que hay un amplio sector tradicional compuesto de empresas agrícolas, manufactureras y de servicios pequeñas, a menudo no estructuradas, y otro moderno, más dinámico y tecnológicamente avanzado, en el que predominan las empresas grandes, que se han incorporado en los mercados de capital locales e internacionales.

Por otra parte, muchos de los campos en los cuales se dice que Jamaica tiene potencial o en que actualmente goza de ventajas competitivas, no involucran economías de escala y por esta razón se prestan para la producción en pequeña escala. A manera de ejemplo, podría citarse una serie de servicios de turismo y sociales, tecnología de la información, consultoría y otros servicios profesionales; las actividades de esparcimiento; las empresas manufactureras basadas en la prestación de servicios de subcontratación y en la especialización flexible, y las artesanías.

Finalmente, las fluctuaciones de la política económica que acompañaron el ajuste estructural tuvieron efectos negativos en el empleo debido a la reducción de las plazas de trabajo en el sector público y a la disminución de las actividades de las empresas del sector manufacturero nacional tradicional y de otros sectores afectados por la liberalización. Una de las principales posibilidades de reencauzar a los trabajadores perjudicados en la actividad económica son las empresas pequeñas y las microempresas.

Los problemas más importantes que plantea el sector se relacionan con la organización, la inestabilidad macroeconómica general, el acceso a fuentes de financiamiento y terrenos industriales, la tecnología, la capacitación y la comercialización.

A lo largo de los años, en Jamaica han surgido varias entidades estatales o privadas que apoyan a las empresas pequeñas; la proliferación ha llevado a duplicación e ineficiencia. Es preciso coordinar las actividades de las diversas organizaciones que se ocupan del desarrollo de las empresas pequeñas y, al respecto, la Asociación de Empresas Pequeñas de Jamaica es el principal organismo privado que representa los intereses del sector. Esta entidad también proporciona servicios comerciales a sus miembros, como compra de materias primas en grandes cantidades. El gobierno brinda asistencia técnica y capacitación por conducto de una dependencia encargada de las empresas pequeñas adscritas a Jampro. Además, instituciones estatales y privadas, tales como la Fundación para el Desarrollo Nacional, la Agencia de Fomento de las Inver-

siones en Microempresas, el Centro para el Desarrollo de las Empresas Pequeñas y diversos proyectos auspiciados por el sector privado, se ocupan de su financiamiento, a menudo con fondos de asistencia bilateral.

La inestabilidad del ambiente macroeconómico influye de manera especialmente negativa en las actividades de las empresas pequeñas porque eleva los costos del financiamiento y limita el poder de compra de los consumidores. El acceso a recursos financieros es uno de los eternos problemas de las empresas pequeñas, que deben recurrir al ahorro familiar y a los mercados informales para reunir el capital inicial. La garantía que exigen las instituciones financieras oficiales y la escasa experiencia de los pequeños empresarios a menudo desincentivan el uso del sistema financiero, incluso cuando hay servicios que cuentan con el apoyo del gobierno. Además de los riesgos que entraña invertir en las empresas pequeñas, en estos momentos el principal obstáculo a la expansión del sector es el elevado costo del crédito que conllevan las políticas macroeconómicas de estabilización.

La falta de acceso a la tecnología moderna a menudo impide que las empresas pequeñas produzcan en forma eficiente en función de los costos. Para aumentar la competitividad de las empresas jamaicanas es preciso capacitar tanto a los empresarios como a los trabajadores. Aún más, como gran parte de las empresas pequeñas evolucionan a partir de actividades no estructuradas y al comienzo operan con pocos recursos humanos, la capacitación debe ser uno de los principales componentes de la estrategia de desarrollo del sector.

El desarrollo de mercados, en especial los de exportación, también es un factor decisivo. Sin embargo, entre los obstáculos con que tropieza el sector de las empresas pequeñas se cuentan la escasez de recursos para investigación y desarrollo y la fragilidad de las redes para canalizar el comercio tanto en los mercados internos como en los de exportación.

La política industrial nacional procura resolver los problemas que aquejan al sector de las empresas pequeñas de diversas maneras. Ante todo, se espera que las iniciativas del gobierno para estabilizar los índices macroeconómicos contribuyan directamente a mejorar los resultados económicos del sector. A corto plazo, se han adoptado medidas para ayudar a neutralizar los efectos directos de las severas políticas monetarias y fiscales, entre esas medi-

das tiene especial importancia el uso de tasas de interés diferenciadas, que tienen por objeto estabilizar el costo del financiamiento de las empresas pequeñas.

El gobierno piensa establecer una oficina nacional que se encargaría de dirigir y coordinar el desarrollo del sector. Esto demuestra que se propone abordarlo con un criterio más amplio y sistemático, evitando duplicaciones innecesarias. La oficina propuesta realizaría actividades de investigación, reunión y difusión de información, elaboración de políticas, supervisión de los proyectos del sector y suministro de asistencia financiera.

En el campo del financiamiento, hay apoyos especiales para las empresas pequeñas que operan por conducto del Banco Nacional de Desarrollo y del Banco de Crédito Agrícola. Las empresas acceden a esos recursos principalmente por medio de los bancos comerciales y de otras instituciones financieras autorizadas, con arreglo a un sistema de créditos indirectos, pero se estudia la posibilidad de reanudar el sistema de financiamiento directo. También hay organismos especializados, tales como la Agencia de Fomento de las Inversiones en Microempresas, que se financian mediante bonos con garantía estatal y satisfacen las necesidades de las empresas más pequeñas.

Uno de los principales campos de apoyo estatal al sector, es el suministro de terrenos industriales. Al respecto, recientemente el gobierno creó un complejo para industrias de menor tamaño en colaboración con la Asociación de Pequeñas Empresas de Jamaica y tiene otros proyectos de este tipo en estudio.

Los programas que ofrece actualmente la Jampro facilitan el acceso del sector a la tecnología. Además, diversos organismos públicos y semipúblicos, tales como el Consejo de Investigación Científica y la Universidad Tecnológica, administran una serie de proyectos de difusión de la tecnología en varios sectores industriales. Por otra parte, la Universidad Tecnológica y el Centro Empresarial de Jampro tienen programas de capacitación para las empresas pequeñas, mientras que una red de instituciones privadas de capacitación empresarial ofrece instrucción en diversos aspectos relacionados con la gestión.

El gobierno se propone ampliar el mercado de los productos fabricados en el sector con la incorporación de las empresas pequeñas a la campaña de aumento de las exportaciones. Estas empresas pueden acceder a programas dirigidos a sectores seleccionados,

como los de financiamiento y desarrollo de nuevos mercados de exportación. La Jamaica Export Trading Company, de propiedad estatal, seguirá prestando asistencia a las empresas pequeñas de modo que puedan ingresar en mercados de exportación mediante la comercialización directa. Asimismo, para fortalecer al sector, se coordinará y aumentará la adquisición por el gobierno de bienes y servicios producidos por las empresas pequeñas.

### *Políticas de competencia*

El desarrollo de la competitividad de las empresas jamaicanas se ha visto afectado por el tamaño y estructura de la economía, así como por las políticas aplicadas en el pasado. Si bien puede considerarse que el tamaño y las características estructurales de las empresas son limitaciones, superables sólo tras un largo proceso evolutivo, la elección de la política industrial y la forma en que se aplica pueden tener consecuencias decisivas. Esto ha sido un importante obstáculo institucional para el desarrollo de la competitividad de las empresas jamaicanas, ya que con el transcurso del tiempo algunos de sus rasgos que distorsionaban la asignación de recursos se tornaron permanentes.

Al mismo tiempo, la falta de competitividad de los mercados y la ineficacia de los sistemas reguladores han provocado distorsiones de los precios e impedido la asignación eficiente de los recursos, tanto en el sector público como en el privado. En algunos casos, el desarrollo de estructuras monopólicas en la industria se ha traducido en prácticas comerciales desleales y ha debilitado los beneficios que podrían acarrear las políticas proteccionistas para la sociedad en general. Además, los mercados y las políticas de comercialización débiles o mal organizados, como los del sector financiero antes de las reformas recientes y la comercialización centralizada de los principales productos agrícolas de exportación, han impedido la innovación y la eficiencia.

Las distorsiones que producen los mercados ineficientes o mal estructurados se extienden más allá de los bienes y servicios, y se manifiestan también en los mercados de factores. En el mercado laboral, esta clase de ineficiencias ha producido un desajuste permanente entre la demanda de mano de obra calificada de las industrias y la oferta generada por el sistema de recursos humanos.

Por último, la competitividad de las empresas jamaicanas se ha visto afectada por la ineficiencia o imperfección estructural de instituciones y órganos reguladores estatales clave, como los servicios de aduanas y de impuestos internos, el Registro de Comercio y la administración de los bienes fiscales.

El principal problema que busca solucionar la política de competencia es la eliminación de las distorsiones, incluidas las estructuras de mercado restrictivas, que impiden una asignación eficiente de los recursos productivos, esto es, lo que la política industrial nacional llama crear "un campo de juego nivelado". Esto implica que todas las empresas tengan oportunidades similares de acceso a los mercados y a los incentivos en el nivel macroeconómico y sectorial. Además, hay que permitir que los consumidores puedan elegir en forma eficiente basándose en información adecuada, transparencia de las transacciones y aplicación de normas uniformes en materia de prácticas comerciales y calidad de los productos.

En general, estos objetivos pueden lograrse desalentando las prácticas monopólicas, aunque se reconoce que en algunos sectores en que hay externalidades y economías de escala, tales como los servicios de utilidad pública, cierto grado de concentración resulta inevitable, o incluso conveniente, desde el punto de vista de la eficiencia económica. En estos casos, generalmente se establecen mecanismos reguladores.

El diseño y la aplicación de políticas de competencia plantean problemas en cuanto al papel que corresponde al Estado en contraposición al sector privado, particularmente con respecto a la magnitud y alcance de la participación en los mercados y el grado de reglamentación. Esto fue evidente en el debate que precedió a la aprobación de la Ley de Competencia Leal, en que el sector privado formuló importantes objeciones, por ejemplo, respecto de los objetivos *antitrust*, e influyó directamente en la redacción final de la ley. Sin embargo, para resolver estos problemas es posible remitirse a principios generales basados en la evaluación del impacto de las externalidades y en la interpretación de la expresión "interés nacional" y de las responsabilidades del Estado.

En este contexto, la atención se centra en las principales reformas institucionales. Como parte del proceso general de ajuste estructural, cuyo aspecto fundamental es el compromiso con una economía dirigida por el mercado, en los últimos años el gobierno ha puesto en marcha reformas institucionales que abarcan desde

la reforma del sector público hasta la eliminación de las medidas proteccionistas, la desregulación de los principales sectores económicos, la nacionalización y la privatización de las empresas estatales, la reforma de los sistemas tributario y aduanero, la aprobación de nueva legislación financiera y la creación de una comisión de valores y de una comisión de comercio leal.

La Ley de Competencia Leal de 1993 proscribió prácticas comerciales tales como el abuso del derecho de dominio, las ventas condicionadas, los acuerdos empresariales para fijar precios y la publicidad engañosa, y creó la Comisión de Comercio Leal, que es el organismo encargado de hacer cumplir la ley. Ha elaborado directrices para ayudar a las empresas a evitar la infracción de la ley e instruir a los consumidores respecto de sus derechos. La Comisión trabaja en estrecha coordinación con la Oficina de Normas para asegurar que se cumpla con las normas relativas a una serie de productos.

Pese a que las reformas aún se encuentran en su etapa preliminar y todavía hay varios problemas de la transición por resolver, son indispensables para establecer un ambiente más competitivo y están más a tono con las tendencias mundiales.

### III. EL DEBATE SOBRE LAS POLÍTICAS

Si bien cuando se examinan las políticas industriales que se están aplicando en Jamaica puede hablarse de un "nuevo punto de partida", las diferencias entre las de hoy y las del pasado no son tan marcadas como cabría suponer. Las diferencias se refieren fundamentalmente a la orientación de las políticas y al entorno económico actuales. Respecto a las políticas propiamente tales, la experiencia de Jamaica ha sido análoga a la de los países latinoamericanos en el sentido de que las autoridades económicas han llegado a la conclusión de que hay que reevaluar y modificar los antiguos enfoques de la política industrial, y no abandonarla totalmente. Las líneas generales de la política industrial nacional son una combinación de políticas macroeconómicas, sectoriales y a nivel de las empresas, y no responden a un enfoque único. Esto es consecuencia natural del proceso evolutivo de la política industrial

y de la economía jamaicana entre los años cincuenta y los años noventa.

### *El enfoque del gobierno*

En el *green paper* denominado *Towards a National Industrial Policy* (1994),<sup>9</sup> importante documento de política que precedió a la política industrial nacional y sentó las bases de un debate a nivel nacional, se dio a conocer con claridad la posición del gobierno respecto a la política industrial. Dada su firme decisión de realizar reformas centradas en el mercado mediante el ajuste estructural y de favorecer el crecimiento con el sector privado a la vanguardia, fue preciso hacer hincapié en que la política industrial debía ser compatible con este enfoque, y explicar hasta qué punto difería de formas anteriores de intervención estatal, que habían fracasado. El sector privado y las instituciones financieras internacionales han mirado con recelo estas intervenciones.

Según la define el gobierno, la política industrial consiste en la intervención del Estado en la actividad económica con el fin de lograr determinados resultados en el sector productivo. En consecuencia, debe resultar claro que si bien hay que distinguir las políticas industriales de los planes de desarrollo y de la estrategia industrial en general, ellas son parte integrante de ambos. Respecto al plan de desarrollo, la política industrial describe el marco de la intervención estatal, que ha de facilitar el logro de ciertos objetivos y la realización de algunas actividades planificadas en los sectores económicos importantes. En cuanto a su relación con la estrategia industrial en general, la política industrial vendría a ser una subclase, puesto que aquélla se refiere a la orientación general y a los métodos preferidos para lograr el crecimiento industrial, mientras que la segunda sólo atañe a las medidas que debe adoptar el gobierno para facilitar el éxito de la estrategia propuesta.

Para el gobierno, la política industrial es la forma de responder a las transformaciones del entorno internacional y a los peligros y

<sup>9</sup> Este documento tiene en cuenta de manera significativa aproximaciones a la política industrial derivadas de Lall (1994 y 1995). En términos generales, el diseño de la política nacional industrial tuvo en cuenta un amplio conjunto de posturas teóricas y puntos de vista analíticos (Balassa, 1980, Biggs y Levy, 1991, Perkins, 1991, Roemer y Radelet, 1991).

posibilidades que se le presentan al país. En especial, la política industrial apunta a aumentar la competitividad internacional de las empresas jamaicanas y a estimular el crecimiento de las exportaciones. La intervención sectorial y otras medidas relacionadas con la política industrial se justifican por los beneficios que acarrearán a la economía en general y no entrañan que se haya dado un paso atrás en las políticas macroeconómicas ortodoxas.

### *El enfoque del sector privado*

El sector privado sostiene que el papel del Estado en la economía debería ser mínimo y limitarse a la gestión macroeconómica. Los defensores de la tesis minimalista argumentan que lo más importante es que la política macroeconómica sea acertada y que las fuerzas de mercado determinen cuál es la mejor manera de distribuir los recursos, mientras que los que apoyan un enfoque activo e intervencionista sostienen que el mercado está lleno de imperfecciones y que, en vista de ello, el Estado debe estimular activamente el desarrollo económico.

A grandes rasgos, al sector privado le inquieta que el Estado pueda inhibir en vez de facilitar inversiones eficientes. A juzgar por la experiencia con la sustitución de importaciones, el temor no es del todo infundado y tiende a fortalecerse y perpetuarse porque el aparato económico y regulador del Estado sigue siendo ineficiente. Por ejemplo, los empresarios frecuentemente señalan que el exceso de burocracia es un importante obstáculo a la inversión.

Dada su significativa expansión luego de la aplicación de políticas de desregulación y privatización, el sector privado mira con temor la posibilidad de que el gobierno imponga opciones de inversión mediante una política de *elegir ganadores*, interpretada en forma estricta como una selección de industrias o empresas a las que ha de prestarse apoyo especial, pues piensa que orientar el mercado acarrea peligros superiores a los beneficios que se espera obtener. En este caso, los temores también se justifican debido a las experiencias negativas, tanto de Jamaica como de otros países. Se acepta la idea de que se oriente la política macroeconómica general, de modo de crear condiciones más favorables a la competitividad de todas las empresas, como las de infraestructura, educación y capacitación, y facilitación del comercio y de la inversión. Por

esta razón, el sector privado tiende a desconfiar de las políticas industriales sectoriales, pero apoya las políticas "horizontales".

Hay que mencionar, además, la actitud de los manufactureros y pequeños empresarios quienes, debido a la larga práctica del proteccionismo, los efectos adversos del ajuste estructural y su propia falta de competitividad, opinan que el gobierno debe intervenir para resolver los obstáculos inmediatos que impiden su expansión, por ejemplo, el costo del financiamiento y de los insumos importados. Así, políticas tales como las tasas de interés diferenciadas y el acceso directo al crédito de desarrollo en condiciones preferentes, que generalmente forman parte de las intervenciones en favor de la industria y que se eliminaron o redujeron a raíz del ajuste estructural, ocupan un lugar preferente en el pliego de peticiones de los sectores manufacturero y de la pequeña empresa del país. Asimismo, estiman que uno de los principales estímulos para lograr la competitividad del sector son apoyos tales como la reducción o la eliminación de los derechos que gravan la internación de insumos importados y los incentivos fiscales a los inversionistas.

Aunque ahora aceptan la liberalización del comercio y la reforma arancelaria, miran con suma inquietud la afluencia de importaciones, en especial la posibilidad de *dumping* y de otras formas de comercio desleal, así como las importaciones ilegales. Como es natural, los empresarios pequeños son partidarios de que se mantengan o adopten políticas preferenciales que contribuyan a reducir los costos de producción e inversión, a dar acceso a la tecnología y a desarrollar los mercados.

En síntesis, como reflejo de la estructura cambiante de la propia industria, la posición del sector privado tiene diversos matices: en general, está de acuerdo en que el gobierno suministre el ambiente apropiado para la inversión asegurando la estabilidad macroeconómica, el desarrollo de la infraestructura y de los recursos humanos, pero algunos sectores, como los productores de manufacturas y los pequeños empresarios, propugnan una intervención más directa destinada a resolver lo que se percibe como fallas del mercado. En este marco en que un sector privado maduro percibe de diferente manera algunos aspectos de la política, el éxito de las políticas industriales dependerá en gran medida de la credibilidad de los objetivos de desarrollo económico del gobierno, de la eficacia de los mecanismos de consulta y de la capacidad de los orga-

nismos estatales de analizar, evaluar y ajustar rápidamente las políticas para responder a los cambios de situación.

### *Las opciones de política*

¿Cuáles eran las opciones de política cuando se formuló la política industrial nacional? Teóricamente, se pueden considerar tres alternativas: políticas industriales aplicadas en el país en el pasado, políticas aplicadas por países que lograron sus objetivos de desarrollo y políticas aplicadas en otros países de la región latinoamericana y caribeña

### La vuelta a las políticas del pasado

El principal motivo para evitar los enfoques de política industrial del pasado es que resultan inadecuados en el nuevo entorno económico, en especial frente a la liberalización del comercio a nivel mundial, el mayor dinamismo del sector privado y la escasez de recursos estatales. Las principales diferencias de la política industrial actual respecto a la tradicional son que se atribuye menos importancia al proteccionismo y se otorga una función más preponderante al sector privado y al libre mercado.

Pese a que en las condiciones de ajuste estructural de los años ochenta y de acuerdo con el Consenso de Washington no se habrían podido mantener las políticas comerciales proteccionistas tradicionales, las fuertes presiones que ejercieron los grupos de interés de la industria manufacturera y la agricultura obligaron al gobierno a avanzar gradualmente en la eliminación de las barreras proteccionistas y a adoptar medidas compensatorias. Sin embargo, en definitiva se están abandonando las políticas proteccionistas que implican barreras arancelarias y no arancelarias para defender a la industria nacional debido a que contribuyen a crear un sesgo antiexportador y resultan inadecuadas en el nuevo ambiente de libre comercio internacional predominante a partir de la Ronda Uruguay.

El aumento de la importancia del sector privado y la disminución de la del Estado refleja la madurez alcanzada por la economía en los últimos 40 años, proceso que ha acrecentado la autonomía del sector privado ya que las empresas han ido avanzando en la

curva de aprendizaje. En especial, el cambio de la situación económica registrado en los dos últimos decenios ha repercutido en la capacidad del gobierno de intervenir directamente a nivel de las empresas, y en su disposición a hacerlo. Actualmente, el sector privado, en especial las grandes empresas locales y multinacionales, cumplen una función más importante en la difusión de la tecnología, el suministro de infraestructura, el desarrollo de los recursos humanos y la comercialización de los productos de exportación. Al mismo tiempo, mediante la venta de activos y las políticas de privatización, el gobierno ha abandonado algunos campos de intervención tradicionales.

La política de competencia, en virtud de la cual se aplican mecanismos institucionales y legales para suprimir las estructuras de mercado no competitivas, revela que la actual política industrial atribuye más importancia que antes al mercado. De esta manera, se pueden adoptar decisiones eficientes y determinadas por el mercado en cuanto a la elección de tecnología, la asignación de los factores de producción, el desarrollo y la comercialización de productos y el financiamiento de las actividades productivas. En consecuencia, el papel del Estado es mayor donde los mercados no funcionan en forma eficiente y las acciones pueden influir de manera importante en el esfuerzo de desarrollo, por ejemplo, en la educación y la capacitación. La reorientación de los incentivos a las exportaciones hacia aquellos que se basan en resultados y el mejor acceso, transparencia y automaticidad de los mismos permite mayor libertad de acción para adoptar decisiones determinadas por el mercado.

En consecuencia, las directrices de la política industrial nacional son una readecuación de políticas anteriores a fin de responder al nuevo entorno económico de los años noventa, y muchos de los enfoques característicos de la política industrial de sustitución de las importaciones se han modificado o evitado deliberadamente.

### Las políticas de los países industrialmente exitosos

Las economías de reciente industrialización del este de Asia son un ejemplo de éxito y, en especial, se han comparado las políticas industriales de Singapur con las de Jamaica, por la similitud de ambos en cuanto a tamaño de la población y, parcialmente, su pasado histórico y localización geográfica relativa a un gran mercado regional.

La política industrial nacional contiene medidas que se aplicaron con éxito en las economías de industrialización reciente y que ordinariamente se incluyen en cualquier estrategia orientada a las exportaciones. Por ejemplo, la Ley de Fomento de las Industrias de Exportación, los incentivos a las zonas francas y el financiamiento de las exportaciones a través del Eximbank constituyen un régimen de libre comercio que favorece a los exportadores. Sin embargo, la importancia de los créditos a las exportaciones se ve menoscabada por las condiciones imperantes en el mercado financiero, especialmente las tasas de interés elevadas, que van unidas al programa de estabilización macroeconómica.

Los principales obstáculos para emular las políticas industriales de las economías de industrialización reciente son el grado de industrialización y el tamaño y la estructura de la propiedad de las empresas nacionales. Jamaica no tiene grandes empresas que puedan compararse con los *chaebol* coreanos o los *zaibatsu* japoneses. Las filiales de las empresas transnacionales no se han dedicado a fabricar productos de calidad elevada destinados a la exportación y, en el pasado, se preocuparon más por realizar actividades de sustitución de las importaciones para los mercados interno y de la Caricom. Por esta razón, no se han dado las condiciones para establecer alianzas fuertes entre el Estado y empresas privadas nacionales y extranjeras.<sup>10</sup>

El incremento de la participación de las empresas pequeñas en desarrollo nacional dependerá en buena parte de que tengan mayores posibilidades de subcontratar con las grandes empresas exportadoras, lo que podría lograrse más eficazmente, por ejemplo, estableciendo vínculos entre empresas nacionales y las empresas de la zona franca. Pero ello dependerá fundamentalmente de los avances de productividad que alcancen de empresas nacionales.

Las políticas de competencia de los países de industrialización reciente tienen escasa aplicación en el caso de Jamaica, donde la rigidez de los mercados de capital y de mano de obra distorsiona la asignación de recursos. El salario mínimo es un elemento fun-

<sup>10</sup> Recientemente se han concretado algunas alianzas importantes en sectores, como por ejemplo el conglomerado de industrias del turismo y de líneas aéreas, en que el grupo jamaiquino ATL compró la línea aérea nacional privatizada y los derechos al servicio aéreo interno y está integrando este transporte aéreo con una conocida cadena regional de hoteles que incluyen todos los servicios.

damental de la política social y los sindicatos fuertes están habituados a negociar acuerdos favorables a este respecto. Aunque se parte de la base de que las reformas laborales aumentarán la eficiencia del mercado de trabajo, todavía está por verse hasta qué punto cambiará el papel que han desempeñado los sindicatos en la fijación de los salarios y, de hecho, de que puedan desarrollarse nuevos paradigmas para conciliar los intereses de trabajadores, sindicatos y empresas privadas. Éste es uno de los problemas que debe resolver la *alianza social* que integran aquéllos y el gobierno.

### Las políticas latinoamericanas y caribeñas

Las políticas industriales que se han aplicado en América Latina y el Caribe han sido diferentes según el tamaño y la estructura de la economía y el nivel de desarrollo industrial alcanzado por los países. Pese a las reformas económicas de los decenios de 1970 y 1980, y a la tendencia a abandonar las estrategias de sustitución de las importaciones, las políticas sectoriales y la defensa de la industria nacional siguen ocupando un lugar importante en la política industrial de países como México y Brasil. Además de tener una gran población y de disponer de recursos naturales, estos países en muchos aspectos han avanzado en la segunda etapa de la industrialización, y cuentan con industrias de bienes intermedios consolidadas, que producen desde automóviles hasta maquinaria y equipos de computación.

Las políticas industriales que se orientan marcadamente hacia sectores específicos son de escasa aplicación en las industrias manufactureras jamaquinas tradicionales, por la escasez de materias primas en el mercado local, el reducido tamaño del mercado interno y las economías de escala que operan en estas industrias, por cuya razón, en el caso de estas industrias el país no ha pasado de la primera etapa de industrialización. Sin embargo, en el caso del turismo, en el que las ventajas competitivas derivan en gran parte de factores endógenos, esas políticas en cierta medida se justifican. Dados los objetivos del programa de ajuste estructural y las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio, se estima que no es factible proteger a las industrias nacionales más allá de la legislación *antidumping*. Por esta razón, la política industrial jamaquina no se vale demasiado de medidas sectoriales y no incluye medidas proteccionistas.

Entre las políticas que se han propuesto para aumentar la competitividad de las empresas latinoamericanas, pero que aún no han sido suficientemente recogidas en Jamaica, cabe destacar:

i] Apoyo a la formación de alianzas estratégicas y a la modernización de las asociaciones empresariales (Peres, 1994).

ii] Integración regional; aunque el desarrollo industrial debería tener en cuenta el proceso de integración, que durante muchos años ha sido el objetivo de las actividades regionales de programación industrial de la Caricom, no se ha podido avanzar debido a la competencia entre las estrategias de fomento de la inversión de los países del área.

iii] Incentivos fiscales a la investigación y desarrollo. En este campo el país ha optado por promover la investigación y desarrollo mediante la eliminación total de los aranceles que gravan los insumos importados y permitiendo la depreciación acelerada de los bienes de capital.

### *Conclusiones*

La política industrial nacional de Jamaica constituye una respuesta integral a los retos que confrontan la economía jamaicana y las empresas de las principales industrias en los años noventa. La combinación de políticas que contempla el documento refleja la influencia que ejerció la necesidad de lograr consenso, así como el imperativo de que la política se formulara con un enfoque dinámico y flexible. Por esta razón, se estableció un Consejo de Desarrollo, compuesto de representantes del gobierno y del sector privado, cuyas funciones incluyen la de revisar periódicamente la política.

Las políticas industriales esbozadas en el documento son limitadas y no incluyen algunas que parecen promisorias o que han sido utilizadas con éxito en otros países. Sin embargo, desde el punto de vista de la metodología de la planificación, hay que tener en cuenta las principales ventajas del criterio aplicado, que son las siguientes:

i] El enfoque se basa en el consenso, lo que es muy favorable en el actual clima de competitividad, no sólo en cuanto a las relaciones de mercado sino también a la gestión de gobierno. Sin duda esto es un avance con respecto a la planificación desde "arriba hacia abajo", que en el pasado no dio buenos resultados.

ii] El enfoque procura formular hipótesis realistas basándose en los resultados anteriores, en la situación y capacidad actuales de la economía jamaicana, así como en la evaluación de las tendencias internacionales.

iii] Aunque los vacíos que contiene el marco de política no son fundamentales, dan flexibilidad para seguir desarrollándola. La política industrial se concibe más bien como un marco dinámico que como un plan maestro, lo que significa que puede perfeccionarse o modificarse dentro de la estrategia decidida, a medida que así lo justifiquen la situación y la información nueva de que se disponga.

iv] De acuerdo con la idea de conducir a Jamaica desde la condición de país en desarrollo en regresión en el último cuarto del siglo XX a la de país de industrialización reciente en el siglo XXI, la política industrial abarca un horizonte de 15 años, plazo que se presta para realizar transformaciones macroeconómicas y estructurales críticas, como las relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos y las estrategias tecnológicas, que son la base del éxito de toda política industrial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benn, D. (1992), "Beyond adjustment: toward a new development paradigm. The Jamaican case", documento para discusión, Kingston, inédito.
- Behrman, J. R. (1993), "Inversión en recursos humanos", en *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1993*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Balassa, B. (1980), "The process of industrial development and alternative development strategies", *Working paper*, núm. 501, Washington D.C., Banco Mundial.
- Biggs, T. y B. Levy (1991), "Strategic interventions and the political economy of industrial policy in developing countries", en D. Perkins y M. Roemer (comps.), *Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Harvard Institute of International Development, Universidad de Harvard.
- Brewster, H. (1996), "Social capital and development: reflections on Barbados and Jamaica", documento para discusión presentado al Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos, Bridgetown, Barbados.

- CEPAL (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- Gobierno de Jamaica, 1996, "National industrial policy: a strategic plan for growth and development", Kingston, Jamaica.
- Harris, D. (1995), "Identifying international trends and strategic industries", Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ), Kingston, Jamaica.
- Labarca, G. (1994), *Jamaica: human resources development - Proposals for industrial policy*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para fortalecer la capacidad de innovación tecnológica en el ámbito empresarial latinoamericano", Santiago de Chile.
- Lall, S. (1994), "Industrial policy: the role of government in promoting industrial and technological development", *UNCTAD Review*, Ginebra.
- (1995), "Industrial policy: a theoretical and empirical exposition", en D. Pantin (comp.), *Industrial policy and Caribbean development*, Universidad de las Indias Occidentales, Departamento de Economía, Puerto España, y Consortium Graduate School, Kingston.
- Macario, C. (1994), *Jamaica: export promotion policies*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD, "Diseño de políticas para fortalecer la capacidad de innovación tecnológica en el ámbito empresarial latinoamericano", Santiago de Chile.
- Peres, W. (1994), "Políticas de competitividad", *Revista de la CEPAL*, núm. 53, Santiago de Chile
- Perkins, D. H. (1991), "Economic systems reform in developing countries", en D. Perkins y M. Roemer (comps.), *Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Harvard Institute of International Development, Universidad de Harvard.
- Roemer, M. y S. Radelet (1991), "Macroeconomic reform in developing countries", en D. Perkins y M. Roemer (comps.), *Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Harvard Institute of International Development, Universidad de Harvard.
- Van Riel, W. (1994), "National industrial policy. Preliminary report", Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ), Kingston.
- (1995), *Industrial policy: some preliminary concepts*, Kingston, inédito.

## 8. LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

JORGE MÁTTAR  
WILSON PERES\*

### I. INTRODUCCIÓN

La puesta en marcha, en mayo de 1996, del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), a un año y medio de iniciada la administración del presidente Zedillo, señala un punto de inflexión significativo en el diseño de la política industrial en México. Luego de un decenio (1985-1994) de progresiva eliminación de los principales instrumentos de política industrial, el país encara, después de la crisis económica más fuerte que ha sufrido en los últimos 60 años, un amplio conjunto de medidas de política tendientes a aumentar la competitividad de la industria a partir del fomento al mercado interno y la sustitución *eficiente* de importaciones, la promoción de exportaciones y el desarrollo de agrupamientos industriales (*clusters*) de alcances regional y sectorial.

La importancia del nuevo enfoque de política industrial no sólo radica en su amplitud y en la diversidad de instrumentos que plantea, sino en especial en el hecho de que el mismo se procesó y aprobó en un marco de política macroeconómica de total continuidad con el pasado reciente en lo referente a los esfuerzos de lucha contra la inflación y sostenimiento de finanzas públicas básicamente equilibradas. Más aún, el nuevo programa es por completo compatible con los compromisos asumidos por México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este sentido, el Propice es una muestra de que los grados de libertad existentes para el diseño de políticas industriales y de comercio exterior no desaparecen, aun-

\* Asesor Regional de la Subsección de la CEPAL en México, y Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL-ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico, respectivamente.

que cambian cualitativamente, al operar en economías abiertas y con políticas macroeconómicas ortodoxas. Esta lección, que ya estaba presente en las experiencias más exitosas del este de Asia (Amsden, 1994), aún no está del todo incorporada al pensamiento y a la práctica de política industrial en América Latina, lo que limita innecesariamente la capacidad de diseño de políticas en la región.

Sin embargo, no todo es cambio. El Programa de 1996 también recoge elementos de una relativamente larga tradición de diseño de políticas industriales que se había concretado en tres programas importantes en los últimos 20 años, producto de otros tantos períodos presidenciales: el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982 (PNDI), el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (Pronafice) y el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994 (Pronamice). Estos programas fueron el resultado de coyunturas económicas muy disímiles (auge petrolero, crisis de la deuda externa y lenta recuperación con apertura de la economía, respectivamente) y respondieron, el primero y el último, a enfoques económicos bien impulsados por los gobiernos que los aprobaron, mientras que el segundo fue el reflejo de la primera etapa, y por lo tanto de las indefiniciones, de un período de cambio radical en el modelo de crecimiento e industrialización.

La cabal comprensión del alcance del Programa de 1996 implica revisar los principales cambios que se han operado en el escenario económico e industrial del país, en particular a partir del punto de quiebre de 1985, cuando se decide avanzar claramente en la dirección de una economía de mercado, y analizar el contenido de los programas precedentes, en particular el de 1990, que plasma el enfoque más ortodoxo de aproximación a la política industrial que se haya diseñado en el país.

## II. LA MARCHA HACIA EL MERCADO: LAS REFORMAS ECONÓMICAS DE 1985-1994

Al igual que otros países de América Latina, México emprendió, desde mediados de los años ochenta, transformaciones fundamen-

tales en su política económica. Bajo el principio general de asignar al mercado un papel protagónico como regulador y orientador de la actividad económica, las reformas instrumentadas han comprendido una amplia variedad de mecanismos; por su parte, algunas de ellas se encontraban aún en proceso de realización a fines de 1996. Los cambios estructurales que han incidido de manera más importante en la dinámica del sector manufacturero han sido la apertura comercial, los cambios en la política de inversión extranjera, la desincorporación de empresas públicas<sup>1</sup> y la liberalización financiera.

### *La apertura comercial*

El modelo de sustitución de importaciones llegó a su fin a mediados de los años ochenta. El antecedente más inmediato que explica este cambio en la orientación de la estrategia de crecimiento se produce a principios de ese decenio, cuando el colapso de los precios del petróleo y las altas tasas de interés internacionales desencadenaron la crisis de la deuda externa en 1982. A partir de entonces el gobierno instrumentó un programa de estabilización y ajuste dirigido a restablecer los equilibrios macroeconómicos. A partir de 1984, cuando fue evidente que los precios del petróleo no volverían a los elevados niveles de 1978-1981, y dada la urgente necesidad de divisas, la política comercial sufrió profundos cambios. Primero, se estableció un programa quinquenal para eliminar gradualmente los permisos de importación, que más adelante se aceleró, en parte como consecuencia de la condicionalidad impuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para acceder a sus préstamos. Además, se anunció un programa de desgravación arancelaria a partir de 1986 y comenzaron a eliminarse los precios oficiales de importación (Taniura y otros, 1992).

A mediados del decenio de 1980, cinco años después que el gobierno de México había pospuesto su solicitud de ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se revisó la decisión y el país reabrió el proceso para adherirse a ese acuerdo. El proceso de admisión fue rápido, ya que la apertura comercial unilateral del país posibilitaba cumplir sobradamente los requisitos,

<sup>1</sup> La desincorporación de empresas públicas incluye la privatización, liquidación, fusión o transferencia de las mismas a otros niveles de gobierno (estados).

aunque éstos fueron más estrictos que en 1980. Por ejemplo, el gobierno se comprometió a una tarifa máxima de 50%, que en realidad ya estaba en vigor al momento de ingresar al GATT en 1986.

A fines de 1987, y en el marco de un nuevo paquete de medidas para combatir los persistentes desequilibrios macroeconómicos, se decidió acelerar la apertura comercial y utilizar el tipo de cambio como ancla nominal para disminuir la inflación, que se había acelerado ese año hasta 160%. El arancel máximo se redujo a 20% y el número de niveles arancelarios disminuyó de 20 a cinco; se eliminó el impuesto general de 5% a la importación y se eliminaron los permisos de importación para los bienes de consumo.

En suma, entre 1985 y 1988 la política comercial del país se transformó radicalmente, pasando de una economía casi cerrada a una de las más abiertas del mundo. A fines de los años ochenta, el arancel ponderado promedio se ubicó en 11% y las importaciones sujetas a permiso previo sólo representaban 20% de las importaciones totales.

En el marco de este período de liberalización comercial, la planta industrial debió enfrentar una situación inédita, al tener que competir en el mercado interno con importaciones, muchas veces de menor precio y superior calidad. La oferta de la nueva política comercial consistía en brindar a los productores locales unas condiciones de competencia similares a las de sus competidores en el mundo, lo cual incluía el acceso a bienes de capital e insumos a precios internacionales y a programas de fomento a la exportación. Sin embargo, la respuesta del aparato industrial fue lenta; sólo una minoría de empresas (grandes) pudo incorporarse al esquema exportador. La demora en los trámites permaneció casi sin cambio, la desregulación de la economía fue limitada, los mecanismos contra las importaciones desleales apenas aparecieron a principios de los años noventa y, en los hechos, la masiva oferta de productos importados llevó a la desarticulación de algunas cadenas productivas y provocó el cierre de miles de empresas manufactureras, principalmente medianas y pequeñas.

Ante este panorama, el gobierno decidió que las ventajas que estaba otorgando México en sus relaciones comerciales podían y debían ser correspondidas por sus principales socios, por lo que, en 1990, inició las negociaciones para firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, que después incluyó también a Canadá. Si bien la integración económica de México con el resto de América

del Norte ha sido evidente desde hace decenios,<sup>2</sup> hasta fines de los años ochenta el gobierno mexicano no había considerado oportuna la firma de un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, a raíz de la aceleración del proceso de apertura comercial y de la presencia de restricciones arancelarias y no arancelarias para el acceso de productos mexicanos al mercado estadounidense, se hacía necesario para el país buscar la creación de una zona de libre comercio.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en enero de 1994, culminó el proceso de reformas en las relaciones económicas de México con el exterior y apuntaló la estrategia de políticas orientadas hacia el mercado. El TLCAN incluye la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias entre sus tres países miembros y comprende también mecanismos de salvaguarda, disposiciones sobre el comercio de servicios, protección de la propiedad intelectual, normas ambientales y laborales y derechos humanos.<sup>3</sup> Asimismo, como consecuencia del Tratado, México y Estados Unidos acordaron crear el Banco de Desarrollo de América del Norte, cuyo objetivo es financiar proyectos de infraestructura ambiental en la zona fronteriza (Secofi, 1994).

### *La política de inversión extranjera directa*

Otro componente destacado de las reformas económicas de México es la política de mayor apertura a la inversión extranjera directa, que de hecho sirvió como un antecedente propicio y alentador de las negociaciones del TLCAN. En este ámbito, se produjeron dos tipos de cambios muy significativos. En primer lugar, en 1989 se introdujeron modificaciones a la reglamentación de la ley vigente desde 1973 que, en el marco de las políticas de mercado de fines de los años ochenta, resultaba contraproducente, pues imponía demasiados requisitos y exclusiones a la participación de empresas extranjeras en numerosas actividades. Además, en ciertas áreas, como la petroquímica, existía ambigüedad en cuanto a qué sectores específicos estaban sujetos a los límites generales a la participación extranjera, lo que propiciaba la discrecionalidad en la aplicación de las normas (Aspe, 1993).

<sup>2</sup> Más de 75% del comercio exterior de México se realiza con Estados Unidos.

<sup>3</sup> Para una descripción detallada del TLCAN, véase Secofi (1993).

La nueva reglamentación ratificó el principio de atraer capital que aportara tecnología, divisas y empleo; se amplió el número de sectores potencialmente receptores de inversión extranjera, se permitió que ésta pudiera poseer hasta 100% del capital de empresas pertenecientes a sectores no restringidos; para la mayoría de los sectores y satisfaciendo determinados criterios (entre ellos que el proyecto no sobrepasara 100 millones de dólares), se eliminó el requisito de presentar proyectos para el examen y aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), lo que era lento y oneroso. Para los proyectos que no cumplieran estos criterios, se mantuvo el requisito de aprobación de la CNIE, pero con el compromiso de que, de no haber respuesta en 45 días, el proyecto se consideraría aprobado automáticamente.

Por otro lado, el nuevo reglamento otorgó facilidades administrativas para la inversión de capital externo en empresas en operación; permitió la inversión indirecta a través de fideicomisos, y facilitó los trámites para la adquisición de acciones de empresas existentes en el país. Con el nuevo reglamento, se estableció una clasificación de las actividades económicas de acuerdo al grado de participación de capital extranjero que, en los hechos, significó una ampliación considerable de las actividades receptoras de inversión extranjera y un aumento de sus porcentajes de participación en los sectores no reservados al Estado o a mexicanos.<sup>4</sup>

Posteriormente, en 1993 se promulgó una nueva ley de inversión extranjera, en la que se ratificó el principio de otorgar seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros, se amplió la apertura sectorial y se promovió una mayor desregulación de los trámites administrativos.<sup>5</sup> Las disposiciones más destacadas de la nueva ley son: *a*) posibilita que el capital extranjero invierta libremente o adquiera activos en todas las actividades económicas que no están reguladas; *b*) permite a las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros adquirir bienes inmuebles no residenciales en zonas restringidas (fronteras y costas); *c*) retoma el concepto de inversión neutra contenido en el reglamento de 1989 y lo hace extensivo a empresas que no cotizan en la bolsa de valores, y *d*) ratifica la obligación de la CNIE de resolver las solicitudes

<sup>4</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 1989, y Peres (1990).

<sup>5</sup> En esencia, la nueva ley asumió la reglamentación vigente desde 1989; sin embargo, resultaba importante elevar los principios del reglamento a la categoría de ley, para garantizar reglas más estables a los inversionistas.

en no más de 45 días, considerando aprobada toda solicitud que no se haya resuelto en dicho plazo.

Las reformas a la política de inversión extranjera contribuyeron al incremento de los flujos a partir de 1989, con lo que la inversión total en los últimos siete años superó con creces a la acumulada hasta fines de los años ochenta. En efecto, entre 1989 y 1995 se recibieron recursos por más de 30 000 millones de dólares, con lo que el acervo de inversión extranjera directa ascendió a 58 000 millones de dólares. Este comportamiento fue determinante en el auge de las exportaciones manufactureras en los últimos años, como se analiza más adelante.

### *La desincorporación de empresas públicas*

Una de las primeras expresiones del cambio en la estrategia de desarrollo fue el programa de desincorporación de empresas públicas, que se inició a la par de la crisis de la deuda externa en 1982, aunque se emprendió con mayor fuerza a mediados de los años ochenta. La racionalidad de la desincorporación tuvo su base en el principio general de reducir la participación del sector público en la economía; al mismo tiempo se buscaba paliar el desequilibrio de las finanzas públicas pues, con pocas excepciones, las empresas del Estado operaban tradicionalmente con déficit (Ros, 1991).

Al inicio del decenio de 1980, se desincorporaron empresas no rentables e inviables, en su mayoría pequeñas y medianas, lo que significó un impacto marginal en las cuentas fiscales; a partir de 1988 el programa incluyó empresas de mayor tamaño, como Teléfonos de México (Telmex), las siderúrgicas, compañías de aviación, mineras, ingenios azucareros y finalmente la banca comercial, que había sido nacionalizada al inicio de la crisis de la deuda en 1982. Hasta mediados de 1996, se habían liquidado, vendido o fusionado más de 1 000 de las 1 155 empresas públicas que existían en 1982. Entre 1989 y 1992, los ingresos de las privatizaciones ascendieron a más de 19 500 millones de dólares, monto equivalente a 6.3% del PIB de un año. Los ingresos se colocaron en un fondo de contingencia que posteriormente fue utilizado para amortizar deuda pública interna (OCDE, 1992, y Rogozinski, 1993).

El proceso de privatizaciones se mantiene en marcha. A partir de 1995, se ha desincorporado la administración de varios puertos

y, en 1996, se inició el proceso para privatizar hasta 49% del capital de las empresas productoras de petroquímicos secundarios de Petróleos Mexicanos (Pemex), algunos aeropuertos y la empresa pública de ferrocarriles. Asimismo, en el campo de las telecomunicaciones, a partir de 1997 entrarán en operación nuevas empresas en el servicio de larga distancia, que actualmente es monopolio de Telmex; otras actividades pendientes de otorgar en concesión al sector privado son la operación de satélites de comunicaciones y la generación de energía eléctrica.

### *Las reformas financieras*

La reforma del sector financiero, emprendida a fines del decenio de 1980, se caracterizó por la liberación de las tasas de interés, la eliminación del encaje legal y la libertad de los bancos para otorgar créditos de acuerdo con criterios propios. El proceso culminó con la desincorporación de la banca comercial en 1991-1992, después de una década bajo propiedad estatal.<sup>6</sup>

En un principio, la liberalización del sistema financiero tuvo efectos favorables sobre las empresas industriales, acostumbradas hasta entonces a una escasa y costosa oferta de financiamiento bancario. Las expectativas favorables sobre el crecimiento de la economía, así como los cuantiosos ingresos de capitales a principios de los años noventa, trajeron consigo un auge en la demanda de crédito, a pesar de que las tasas reales de interés se mantuvieron elevadas. Precisamente, el saldo del crédito bancario recibido por empresas y particulares se duplicó en términos reales entre 1991 y 1994. En este ambiente de optimismo, caracterizado en particular por la expectativa de una caída de la tasa real de interés a medida que se consolidara la estabilización de la economía y se avanzara en la integración en el mercado de Norteamérica,<sup>7</sup> las instituciones financieras subestimaron el riesgo que implicaba esa expansión del crédito. Además, el riesgo se acrecentaba en la medida en que la banca carecía en general de procedimientos sis-

<sup>6</sup> Para una descripción detallada de las reformas y liberalización financieras, pueden consultarse Aspe (1993), Garrido y Peñaloza (1996) y Ortiz (1994).

<sup>7</sup> Este optimismo sólo fue interrumpido brevemente, a fines de 1993, a causa de la incertidumbre previa a la aprobación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos.

temáticos para su análisis y la toma de decisiones sobre préstamos. El objetivo de los nuevos banqueros de recuperar rápidamente el alto monto de inversiones que realizaron para adquirir los bancos comerciales privatizados contribuyó también a la aceleración del financiamiento al sector privado, siempre bajo el supuesto de una tendencia declinante en la tasa de interés.

Esta inadecuada evaluación del riesgo provocó un fenómeno de selección adversa, lo que su vez repercutió en el aumento de la tasa de interés activa, por lo que incluso las empresas con proyectos viables tuvieron que enfrentar un costo financiero demasiado alto. Muchas de estas empresas sufrieron los efectos de la crisis desatada a fines de 1994 y se vieron forzadas a interrumpir los pagos del servicio de sus deudas, pues la mayor parte de éstas se habían contratado a tasas variables. A pesar de la diversidad de programas instrumentados desde 1995 para apoyar a las empresas en la reestructuración de sus adeudos con la banca, a fines de 1996 persisten elevados índices de cartera morosa. Además, la oferta de financiamiento se redujo considerablemente y las tasas de interés reales permanecen elevadas, lo que, dado el marco recesivo, ha determinado una fuerte disminución de la demanda de nuevos créditos, que inhibe el crecimiento de las empresas, salvo de aquellas que, por sus vinculaciones con el exterior, pueden acceder al financiamiento en mejores términos.

### III. EL SECTOR MANUFACTURERO: CAMBIO ESTRUCTURAL Y EVOLUCIÓN RECIENTE

En el último decenio, el desempeño de la industria manufacturera ha experimentado profundas transformaciones. Los principales motivadores han sido las reformas económicas emprendidas a mediados de los años ochenta que se describieron antes. En efecto, la apertura comercial, la flexibilización de la legislación sobre inversión extranjera, la desregulación y, más recientemente, la firma del TLCAN han redundado en un nueva estructura y funcionamiento del sector manufacturero.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Por su impacto sobre este sector, las reformas estructurales pueden ser consideradas como verdaderas políticas industriales "implícitas".

A la fecha, el resultado de estas transformaciones muestra claros: si bien es cierto que emerge una industria manufacturera gradualmente integrada al mercado mundial, con una competitividad en aumento, también es evidente que su crecimiento en el último decenio ha sido lento y heterogéneo; la apertura ha provocado un retroceso en la sustitución de importaciones, que a su vez ha mermado la articulación interna; se han acentuado las diferencias en el desempeño entre los grupos ganadores y los perdedores, conformándose una estructura industrial ineficiente y segmentada. Por un lado, se ha consolidado un segmento competitivo, dinámico e integrado con la economía mundial, el que está constituido por pocas empresas —la mayoría grandes— con elevados coeficientes de exportación, vinculadas con compañías transnacionales, pero escasamente articuladas con el resto del aparato productivo. Por otro lado, subsiste un grupo integrado por decenas de miles de empresas micro y pequeñas, con niveles de competitividad muy bajos, que utilizan tecnologías obsoletas, producen principalmente para un mercado interno estancado y tienen grandes dificultades para acceder al financiamiento.

La respuesta del aparato industrial en los primeros años de apertura comercial fue diferenciada: mientras que las importaciones aumentaron rápidamente de acuerdo con el nuevo contexto de economía abierta, las exportaciones tardaron en adaptarse para poder aprovechar las oportunidades de un mercado externo en expansión. Así, las exportaciones manufactureras aumentaron 13% en promedio anual en el período 1987-1990, al tiempo que las importaciones lo hicieron al 34 por ciento.

La evidencia mostró que la gran mayoría de las empresas no estaban listas para competir en los mercados mundiales, caracterizados por la intensa competencia, elementos de neoproteccionismo y frecuentes prácticas comerciales desleales. El mercado interno fue crecientemente abastecido por productos importados más competitivos; incluso en casos en que eran de calidad inferior, su bajo precio los hacía muy atractivos para el consumidor nacional. Sólo un reducido número de empresas, la mayoría grandes y muchas de ellas vinculadas a firmas transnacionales, se adaptaron con rapidez, ya que se encontraban en un proceso de reconversión productiva y organizativa que respondía a las tendencias de la internacionalización de la economía presentes desde finales de los años setenta.

Las transformaciones emprendidas por las empresas se han manifestado en una reestructuración profunda que aún no concluye, pero de la cual ya se perfilan los sectores ganadores y perdedores.<sup>9</sup> Para hacer frente a la competencia internacional en su propio mercado y acercarse a la posibilidad de participar exitosamente en el comercio mundial, las empresas han respondido de manera diferente según sus particularidades sectoriales y de tamaño, la dimensión de su atraso competitivo, la intensidad de la competencia y su celeridad en la asimilación del nuevo modelo de desarrollo. Algunos ejemplos, referidos principalmente a empresas grandes, son la racionalización y cierre de ciertas líneas de producción, la reducción de costos, la introducción de sistemas para aumentar la productividad, el entrenamiento de la mano de obra, la búsqueda de alianzas con empresas mundiales, el énfasis en la innovación tecnológica y un mejor aprovechamiento de los insumos. Todo ello ha dado por resultado un aumento de la productividad laboral, que en los últimos años ha crecido por encima de la de Estados Unidos, aunque partiendo de niveles muy inferiores a los de ese país. Asimismo, el incremento de la productividad ha sido heterogéneo, concentrándose sobre todo en las actividades exportadoras. Por ejemplo, la relación producto-empleo en la industria del acero casi se duplicó entre 1990 y 1995, mientras que en la industria de la madera sólo aumentó 3.5%. El aumento promedio para toda la industria manufacturera en ese período fue 26 por ciento.

El cambio en curso involucra un enorme esfuerzo para el aparato productivo nacional, que estuvo acostumbrado durante decenios a producir y vender en un mercado interno protegido, obteniendo una fuerte rentabilidad que inhibió, salvo contadas excepciones, la competencia a mercados internacionales.

Los resultados de la reestructuración de la industria son mixtos. La producción manufacturera promedió un crecimiento de apenas 2.4% anual entre 1990 y 1994, en lo que influyó la lenta evolución del consumo interno, que contrastaba con el dinamismo de las exportaciones. La entrada en vigor del TLCAN incidió en la recuperación de la producción manufacturera en 1994 (4.5%), aunque en 1995 sufrió la peor contracción desde 1983 (-6.2%); la

<sup>9</sup> La devaluación del peso en diciembre de 1994 y la posterior crisis económica vinieron a interrumpir, al menos temporalmente, los programas de reestructuración y de inversiones de numerosas empresas manufactureras.

caída no fue mayor gracias a que las exportaciones (sin incluir maquila) se expandieron a una tasa del 40%, llegando a representar el 30% de la producción manufacturera. Por otro lado, la tendencia declinante del empleo manufacturero, resultado tanto de la lenta evolución de la producción como de la introducción de procesos más intensivos en tecnología, se acentuó en 1995, por lo que en ese año su nivel fue 18% inferior al de 1990 (Banco de México, 1996).

La caída de la demanda interna (resultado de las altas tasas de interés, la caída en el empleo y una masa salarial decreciente en términos reales) ha incidido en los sectores cuya producción se destina principalmente al mercado interno. En éstos se concentran las actividades de las micro y pequeñas empresas, que enfrentan la débil demanda con prácticas operativas igualmente débiles: deficiente gestión, dificultad de acceso al financiamiento, tecnologías atrasadas y falta de información, entre otras.

Las ramas orientadas a la exportación (automotriz, autopartes, electrónica, química), las que han madurado sus proyectos de modernización (petroquímica, cemento, maquinaria no eléctrica), así como otras que fueron privatizadas exitosamente (siderurgia, minero-metalurgia), muestran un desempeño positivo. Estas ramas integran el grupo de ganadores y sus perspectivas a futuro son optimistas. El denominador común son las fuertes inversiones realizadas en los últimos años para ampliar y modernizar la capacidad productiva. En las industrias automotriz, de autopartes y química, la vinculación con empresas líderes mundiales otorga una ventaja competitiva considerable; la planta típica es grande e intensiva en capital. Por su parte, en el caso de la electrónica, el factor de éxito ha sido la maquila.

Las actividades vinculadas a la demanda interna, pertenecientes a sectores tradicionales (alimentos, textil, cuero, calzado, imprenta, editorial) han resentido los efectos de la depresión del consumo privado, especialmente a partir de la crisis cambiaria de fines de 1994. No obstante, el desempeño exportador de algunos productos alimenticios (cerveza, envasados de frutas y legumbres) y textiles es cada vez mejor. Las empresas típicas son pequeñas y medianas (con la excepción del mercado de la cerveza, que es un duopolio) e intensivas en mano de obra.

Otro grupo de actividades aún no absorben totalmente los efectos de la apertura y del TLCAN, por lo que enfrentan dificultades

ante la competencia internacional en el propio mercado interno (confección, papel, plástico, maquinaria eléctrica, muebles de madera). El desempeño exportador de la confección, los muebles y ciertos plásticos va en ascenso. Los tamaños de planta son muy diversos y las tecnologías utilizadas son típicamente maduras.

En el frente externo el comportamiento industrial ha sido muy dinámico: las exportaciones y las importaciones crecieron a tasas anuales prácticamente iguales (16.5%) entre 1991 y 1994, lo que, dado el elevado déficit comercial que ya existía en 1991, significó que la brecha se siguiera abriendo hasta alcanzar más de 23 000 millones de dólares en 1994. Impulsadas por la devaluación del peso a fines de 1994, las exportaciones manufactureras (incluyendo maquila) aumentaron 32% en 1995, con lo que alcanzaron a 84% del total; las importaciones decrecieron 9.3%, lo que llevó al equilibrio en la balanza comercial manufacturera, algo excepcional en el país (Máttar, 1996). Aunque las importaciones se recuperaron en 1996 y las exportaciones se han desacelerado, se espera que para el conjunto del año se vuelva a registrar un virtual equilibrio en el saldo comercial, con exportaciones manufactureras superiores a los 80 000 millones de dólares, de los que 44 000 millones corresponderán a actividades distintas de la maquila, y 36 000 millones a esta última.

Si se supone una lenta evolución de la demanda interna en los próximos años, el problema central del crecimiento del sector manufacturero en el mediano plazo estará asociado al sector externo. La industria se ha convertido en la principal fuente de divisas, pero también ha sido la principal causa del abultado déficit comercial. Después de la peor recesión en 60 años, la recuperación de la economía en 1996 ha significado una fuerte recuperación de las importaciones que rápidamente tiende a erosionar el excedente comercial. De alcanzarse un crecimiento económico de 5% hacia fines de siglo, tal como lo propone el *Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000*, ello significaría incurrir nuevamente en fuertes déficits comerciales, a menos que hubiera una radical sustitución de importaciones, lo cual es poco probable en tan corto tiempo.

Es indudable que las exportaciones son muy dinámicas, pero también es evidente que están concentradas en pocos productos, pocas empresas y pocos mercados; además, la articulación de la producción de bienes exportables con el resto del aparato industrial es reducida, por lo que buena parte de los efectos multiplicadores

de la dinámica exportadora se transfiere al exterior. El desempeño exportador es una prueba de que la competitividad se ha elevado, pero que esto no es un fenómeno generalizado en la manufactura. El reto para el sector manufacturero es crecer más rápido y exportar a un ritmo mayor que las importaciones. La evidencia ha mostrado que el marco de competencia abierta no es suficiente para ello y que, por tanto, se deben desarrollar acciones de política complementarias, tanto para el corto, como para el largo plazo.

#### IV. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA LIBERALIZACIÓN Y SUS ANTECEDENTES

##### *Antecedentes*

Los principales antecedentes a la política industrial de la liberalización fueron, como se señaló anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982 (PNDI) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (Pronafice).<sup>10</sup> El primero fue producto de los sectores gubernamentales que propugnaban una política industrial activa en el seno de la administración —la del presidente López Portillo (1976-1982)— que manejó el auge petrolero y la expansión de la deuda externa a finales de los años setenta; mientras que el segundo respondió a una etapa inicial del cambio en el patrón de crecimiento e industrialización, en la que algunas definiciones básicas aún no eran compartidas por toda la administración del presidente De la Madrid (1982-1988), fenómeno que tiende a desaparecer a después de mediados de 1985.

El PNDI partía de la tesis de que la industria manufacturera era el elemento dinámico del desarrollo económico en la medida en que no sólo proveía los bienes necesarios para aumentar la productividad y el ingreso a su interior y en otros sectores, sino que también, a través de la demanda que generaba, aceleraba su propio crecimiento y el de los servicios. La demanda de bienes industriales habría sido entonces la fuerza motriz del crecimiento porque

<sup>10</sup> Para el PNDI, véase Sepafin (1979); para el Pronafice, Poder Ejecutivo Federal (1984). Peres (1989) presenta un análisis detallado de ambos programas.

habría elevado la productividad y el empleo, y por lo tanto el ingreso nacional, lo que a su vez habría generado más demanda (Brailovsky, 1980). La sustitución de importaciones en México se habría dado entonces en un proceso de desarrollo económico no determinado por la disponibilidad de recursos y por el progreso técnico autónomo, sino por la expansión de la demanda, que hacía a la inversión endógena al proceso de crecimiento. En esencia se habría dado un proceso de "causalidad acumulada" (*cumulative causation*) en el que mayores tasas de crecimiento de la demanda interna habrían conducido a reducciones significativas del coeficiente de importaciones y, luego de cierto tiempo, a un aumento del coeficiente de exportaciones. La concepción de que sustitución de importaciones e impulso a las exportaciones no son procesos contradictorios, sino complementarios, es la esencia del PNDI. Naturalmente, la protección comercial era considerada un instrumento eficaz, aunque se reconocía la posibilidad de problemas de discrecionalidad y duración excesiva en su realización.

En este marco, se consideraba que el problema básico de la industrialización mexicana era la desarticulación dentro de la propia industria, la que se concretaba en la falta de un sector de bienes de capital desarrollado. Esta carencia daba origen a que la restricción externa se presentara recurrentemente a medida que se expandía la demanda agregada, en especial en su componente de inversión, que era intensivo en importaciones. Estaba en operación entonces un círculo vicioso de

lento crecimiento-mercado interno limitado-bajo crecimiento de la productividad-problemas para expandir el mercado externo-mayores restricciones a la capacidad de competir-acentuación de la dependencia externa.

La ruptura de ese círculo sólo podría venir de un financiamiento exógeno al sistema; de ahí el papel crucial que el PNDI otorgaba a la utilización del excedente petrolero por el Estado, tanto para expandir su inversión, como para subsidiar a la inversión privada.

Esta estrategia de sustitución de importaciones, y de subsecuente desarrollo exportador, se esperaba que fuera ejecutada durante al menos 20 años para lograr, a finales del siglo, eliminar el desempleo. Sin embargo, tres años después del inicio de su implementación, la política del PNDI fue descontinuada, al estallar la crisis de la deuda a mediados de 1982.

La administración que debió enfrentar la crisis se encontró con un contexto económico en el que había desaparecido el optimismo del auge petrolero: insolvencia externa, totalidad de las importaciones sujetas a permiso previo, control de cambios y nacionalización de la banca comercial, con el consiguiente deterioro de las relaciones entre el gobierno y el sector privado. Los esfuerzos de ajuste y cambio estructural que se inician en 1983 fueron el marco en el que se diseñó la nueva política industrial incluida en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (Pronafice). Este programa, que se integra en el Sistema Nacional de Planeación establecido en 1982,<sup>11</sup> reflejará las ambigüedades propias del período 1983-1985, en el que se definió la dirección que tomaría el país en el decenio siguiente. Muestra de ello es el esfuerzo que hace por combinar un diagnóstico y una estrategia estructuralistas, con políticas más cercanas a un modelo de mercado (disminución progresiva de la protección, privatización, libertad de precios, entre otras).

Al igual que el PNDI, el Programa de 1984 consideraba que el problema básico de la industrialización era el desequilibrio estructural creciente del comercio exterior (Villarreal, 1976), que era atribuido a causas macroeconómicas (sobreevaluación del peso y sobrecalentamiento de la demanda), errores de concepción en la estrategia industrial y las políticas sectoriales (sustitución *indiscriminada* de importaciones), y problemas de la propia estructura industrial. Estos últimos se manifestaban en: dependencia tecnológica, falta de articulación entre pequeñas y grandes empresas, estructuras de mercado excesivamente fraccionadas (*exceso* de competencia), concentración regional y débil coordinación entre agentes públicos y privados.

Como resumen del diagnóstico anterior, el programa consideraba que el país enfrentaba dos retos económicos fundamentales: *i*] reducir la elevada vulnerabilidad de la economía frente al entorno internacional, y *ii*] generar empleos para las 900 mil personas que se incorporarían anualmente al mercado de trabajo, y producir bienes de consumo básico de manera creciente y sostenida para una población que crecería más de dos millones de personas al año.

<sup>11</sup> La operación de este sistema, aún en vigencia, implica que los programas sectoriales se subordinan a un plan nacional de desarrollo que precisa los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo del país (SPP, 1983).

A partir de tal diagnóstico, el Pronafice planteaba el propósito fundamental de transformar a México en una potencia industrial *intermedia* hacia el año 2000, para lo que era necesario lograr una industria competitiva, bajo el liderazgo nacional, que fuera acompañada de una distribución del ingreso más igualitaria. El logro de estos objetivos se basaba en cinco estrategias de cambio estructural:

i] *Patrón de industrialización y especialización del comercio exterior*, que implicaba: a] la ampliación de la producción de bienes básicos e insumos de amplia difusión a partir de la integración de cadenas productivas; b] el desarrollo de nuevas actividades con potencial exportador, y c] la sustitución *selectiva* de importaciones de insumos y bienes de capital para completar cadenas de producción.

ii] *Nuevo patrón tecnológico*, que buscaba facilitar los procesos de innovación, desarrollo y asimilación en áreas específicas, siendo su lineamiento estratégico fundamental apoyar el desarrollo tecnológico en la planta productiva.

iii] *Racionalización de la organización industrial*, que buscaba superar la desarticulación entre empresas de diferentes tamaños mediante la subcontratación (en especial, reorientando la demanda de las empresas públicas) y reducir el impacto negativo del exceso de competencia en algunos mercados a partir del aprovechamiento de economías de escala, aun cuando ello implicara una mayor concentración industrial.

iv] *Localización industrial*, que mantenía el criterio del programa previo de avanzar hacia una descentralización no dispersa para aprovechar economías de aglomeración en ciudades de tamaño medio.

v] *Participación de los agentes*. Se buscaba que, bajo el liderazgo nacional (lo que implicaba un papel complementario para la inversión extranjera directa), la relación entre los sectores productivos (público, privado y social)<sup>12</sup> fuera de coordinación y no de conflicto. Para ello se definieron sus campos de acción mediante una "política indicativa", que señalaba, para cada rama industrial, qué tipo de agente era considerado recomendable o no. Esta estrategia respetaba el *statu quo* en las áreas de predominio de cada agente en 1983.

<sup>12</sup> El sector social comprendía cooperativas, comunidades y empresas sindicales.

El Pronafice se concretaba en tres tipos de políticas: racionalización de la protección e impulso a las exportaciones, fomento industrial (financiamiento, tecnología, estímulos fiscales y racionalización de la participación del Estado en la actividad productiva) y regulación (inversión extranjera y, cada vez menos, precios). Adicionalmente, se preveía la aplicación de programas integrales de desarrollo por rama industrial, de los que los tres más importantes fueron los correspondientes a las industrias automotriz, farmacéutica y petroquímica, a los que se debería sumar el programa para la industria de cómputo vigente desde 1981 (Peres, 1990).

Como ya se señaló, a mediados de 1985, los supuestos de política sobre los que se había diseñado el Pronafice cambiaron radicalmente. Las decisiones de acelerar la apertura comercial, las privatizaciones y reducción del tamaño del sector público condujeron a una situación en la que el programa siguió formalmente en vigencia hasta 1988, pero en la que sólo sus componentes coherentes con el enfoque de economía de mercado fueron ejecutados. Así, políticas como las de racionalización (disminución) de la protección tuvieron una concreción radicalmente más importante que otras políticas como financiamiento, estímulos fiscales y tecnología. Los programas sectoriales corrieron suertes diversas; mientras muchos de ellos no llegaron a diseñarse, los mencionados tuvieron continuidad hasta los años noventa y el de la industria automotriz está en vigencia, aunque tuvo importantes modificaciones en 1989 y al negociarse el TLCAN.

### *El Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994*

El iniciarse la administración del presidente Salinas (1988-1994), el camino hacia la economía de mercado se acelera y profundiza. En ese contexto, en el que se tienen presentes las dos experiencias de planeación industrial anteriores, interrumpidas en situaciones de crisis económica, se diseña el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994 (Pronamice). En un marco en el que algunos decisores de política pensaban que "la mejor política industrial es no tener una política industrial", este programa tuvo como propósito fundamental crear mercados competitivos que motivasen la inversión eficiente de los empresarios

privados y la creación de empleos productivos; de ese modo se promovería la iniciativa empresarial para que se constituyera en el motor de la economía (Sánchez Ugarte, 1994).

En el marco de un diagnóstico general que señalaba que la industrialización en una economía cerrada había dado lugar a altos costos, bajos niveles de calidad, rezago tecnológico y una asignación ineficiente de recursos que limitó la capacidad de crecimiento, el Pronamice constataba problemas en la estructura industrial del país vinculados a insuficiente inversión; bajo crecimiento del empleo; excesiva regulación; incipiente desarrollo tecnológico; deficiencias en la normalización; elevada concentración regional e inadecuada infraestructura; obstáculos al desarrollo de la micro, pequeña y mediana industrias; dificultades de acceso de productos nacionales a mercados externos, y existencia de prácticas desleales de comercio exterior (Poder Ejecutivo Federal, 1990).

Para superar esos problemas, el programa se planteaba cuatro objetivos:

*i]* Propiciar el crecimiento de la industria mediante el fortalecimiento del sector exportador con altos niveles de competitividad; ese crecimiento sería resultado básicamente de la iniciativa del sector privado.

*ii]* Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, impulsando una adecuada utilización regional de los recursos productivos.

*iii]* Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior.

*iv]* Crear empleos productivos e incrementar el bienestar de los consumidores. En particular, se afirma que la creación de empleos se lograría aprovechando las ventajas comparativas del país y especializando la planta industrial en productos internacionalmente competitivos.

El logro de esos objetivos se sustentaría en cinco líneas estratégicas:

*i]* Internacionalización de la industria nacional, consolidando la apertura comercial y promoviendo la inversión extranjera.

*ii]* Promoción de exportaciones a través del apoyo a las empresas exportadoras, la eliminación de trabas y las negociaciones económicas internacionales.

*iii]* Desregulación económica para promover la competencia, lo que se reflejaría en mayor crecimiento, menores precios y mejor calidad de los bienes.

iv] Desarrollo tecnológico y mejoramiento de la productividad y la calidad.

v] Fortalecimiento del mercado interno, proceso en el que el actor fundamental sería el consumidor, el que, al seleccionar los bienes más adecuados a sus necesidades, proveería un estímulo decisivo para que los productores mejorasen la calidad de sus productos.

En la ejecución del Programa, los tres primeros elementos tuvieron una importancia mucho más destacada que los dos últimos. De hecho, comercio exterior (incluyendo negociaciones comerciales internacionales), desregulación y privatización fueron las principales áreas de política del período.

En materia de comercio exterior, los principales resultados en el área de importaciones fueron la reducción de la protección y la disminución de la dispersión arancelaria, así como del número de niveles de arancel. Las exportaciones fueron fomentadas mediante apertura de mercados a través de negociaciones como las del TLCAN y tratados de libre comercio con Chile y Costa Rica, así como mediante la canalización hacia las empresas exportadoras de 94% de los apoyos fiscales que la industria recibió en 1988-1992, porcentaje equivalente a entre 5 y 6% del valor de las exportaciones manufactureras no petroleras en esos años.<sup>13</sup> Por su parte, en lo referente a cambios en el marco regulatorio, destacan las medidas tomadas para liberalizar los flujos de inversiones extranjeras y la transferencia de tecnología, proteger la propiedad intelectual y establecer un sistema nacional de normas y metrología. Un componente esencial de la nueva política fue la aprobación de una legislación sobre competencia en 1993, la que no sólo tipificó los actos contra la competencia y previó acciones específicas en los distintos casos, sino que también creó la Comisión Federal de Competencia Económica como organismo ejecutor con fuerza e independencia.

Adicionalmente, el Pronamice contemplaba instrumentos de desarrollo tecnológico, capacitación y asistencia técnica; apoyo a las pequeñas y medianas empresas; protección al medio ambiente;

<sup>13</sup> Estos apoyos se canalizaron por medio del Programa de Importación Temporal (exenta de aranceles) para Producir Artículos de Exportación (Pitex) y del Programa de Empresas de Comercio Exterior (Ecex), según datos de Clavijo y Valdivieso (1994). Estos dos programas y los de Empresas Maquiladoras de Exportación, de Devolución de Impuestos de Importación a Exportadores (*drawback*) y de Empresas Altamente Exportadoras (Altex) fueron las principales políticas de apoyo al desarrollo exportador de México.

desarrollo regional, y reglamentación de los precios y compras del sector público.

En el plano sectorial, se mantuvieron los programas de fomento a las industrias automotriz, farmacéutica y de cómputo, los que en 1993 experimentaron cambios fundamentales, en particular referidos a la eliminación inmediata o diferida de la protección, para adecuarlos al nuevo régimen de comercio determinado por el TLCAN. Complementariamente, en el marco del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), se realizaron programas sectoriales para promover la competitividad a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas en 35 sectores industriales (Serra Puche, 1994). Estos programas, que tuvieron su origen en el proceso de análisis sectorial desarrollado al negociarse el TLCAN, fueron el punto más novedoso dentro de un programa fuertemente orientado por el mercado. Sin embargo, el gobierno de México consideraba que esos programas no implicaban un proceso de "selección de ganadores" (*picking winners*), pues los sectores se autoeligieron como interesados en la realización de actividades conjuntas con el sector público para aumentar la competitividad mediante compromisos mutuos (OCDE, 1994). En general, estos programas, fruto en buena parte de concertaciones puntuales con sectores empresariales perjudicados por la apertura en condiciones de sobrevaluación del peso, tuvieron poco efecto, en contraste con el programa de la industria automotriz, el que, con modificaciones y adecuaciones, ha sido la base del crecimiento y desarrollo exportador de la misma desde 1983.

A diferencia del PNDI y del Pronafice, el Programa de 1990 duró hasta el fin de la administración que lo diseñó, aunque ese final fue seguido pocos días después por la crisis económica más aguda del último medio siglo. Los resultados del Pronamice han sido evaluados fundamentalmente en el plano del comercio exterior, en el que se ha señalado que la racionalización de la protección efectiva permitió reducir en alrededor de 20% los costos y precios reales de la industria manufacturera, al tiempo que las exportaciones crecieron de manera importante,<sup>14</sup> todo lo que ha propiciado la internacionalización de la industria. En particular, se ha estimado que

<sup>14</sup> Sin embargo, hay que tener en cuenta que el valor agregado nacional por unidad de valor exportada disminuyó fuertemente, como se constata al observar que la razón de importaciones temporales a exportaciones manufactureras no petroleras creció de 28% en 1986 a 52% en 1992 (Clavijo y Valdivieso, 1994).

la apertura comercial ha tenido un resultado de bienestar equivalente a 29% del PIB de un año, en términos de valor capitalizado, cifra que corresponde al total de la deuda neta del sector público (Sánchez Ugarte, 1994).

En términos generales, en contraste con los avances en comercio exterior, privatizaciones y desregulación, en materia de incentivos fiscales y crediticios a la industria el aporte del Pronamice fue muy limitado. Los programas de apoyo fiscal estuvieron destinados fundamentalmente a estimular las exportaciones, mediante la devolución o la exención de impuestos de importación,<sup>15</sup> al tiempo que los programas de financiamiento a la pequeña y mediana industria, la modernización y las exportaciones se dieron en condiciones preferenciales, aunque con tasas de interés que no implicaban subsidio (Clavijo y Valdivieso, 1994). Por su parte, los resultados en producción y empleo son difíciles de evaluar,<sup>16</sup> pues la reversión económica de 1995 mostró que eran extremadamente inestables. Lo que sí se ha sostenido incluso en ese año de crisis es la tendencia al crecimiento de la productividad media del trabajo que se inicia en 1986 (Banco de México, 1996).

### *Las políticas de fomento a las empresas micro y pequeñas*

Un área a la que se prestó especial atención dentro de la política de modernización industrial, incluso antes del Pronamice, fue el fomento a la industria mediana y pequeña (IMP). En México, hay una larga tradición de apoyo a ese sector que se remonta al inicio del decenio de 1950. Desde entonces y hasta fines de los años setenta, los ejes de los programas de fomento fueron los estímulos fiscales y el financiamiento preferencial, sin un marco *integral* de política que los abarcara.

A mediados de los años ochenta, cambia ese enfoque al elaborarse el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Media-

<sup>15</sup> A partir de 1988, los estímulos fiscales canalizados por la vía de Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis) a la inversión y a sectores productivos específicos se reducen a cifras insignificantes hasta que desaparecen en 1992.

<sup>16</sup> Sánchez Ugarte (1994) señala que el empleo industrial creció de 2.4 millones de personas en 1986 a 3.1 millones en 1993 y que, *medido en términos de precios externos*, el crecimiento de la industria fue de 6.2% anual en 1980-1991, tasa similar a la de los años sesenta o setenta.

na y Pequeña (Prodimp), que representó un avance significativo por dos razones. En primer lugar, estableció una definición oficial de las micro, pequeña y mediana industrias, que pretendía ser universal para la aplicación de los instrumentos de fomento; al tiempo que, por primera vez se reconoció al estrato de la microindustria, por considerar que poseía características y peculiaridades específicas no compartidas por los otros dos segmentos. En segundo término, el Prodimp adoptó un enfoque integral para el desarrollo de la IMP, a través de la aplicación coordinada de una variedad de instrumentos: créditos preferenciales, estímulos fiscales, apoyo tecnológico, abastecimiento de insumos y servicios, organizaciones interempresariales, subcontratación, desarrollo empresarial y de la mano de obra, entre otros (Gobierno Federal, 1985).

Los resultados de la instrumentación de este programa fueron modestos, principalmente porque su operación se dio en el marco de un período recesivo y porque no logró atraer a un elevado porcentaje de las empresas beneficiarias potenciales. En el mejor de los casos, contribuyó a mantener en el mercado a las empresas más afectadas por el lento crecimiento de la demanda interna.<sup>17</sup> Con la instrumentación del Prodimp se amplió la cobertura de la política de fomento hacia las unidades más pequeñas, aunque no se logró una participación significativa de la microindustria. En 1988, se aprobó la Ley Federal de Fomento de la Microindustria, cuyo objetivo era promover el desarrollo de estas empresas mediante la simplificación y desconcentración de trámites y la implementación de un conjunto de apoyos especiales en los ámbitos fiscal, financiero, de acceso a los mercados y de asistencia técnica. A pesar de la difícil situación por la que atravesaba la economía mexicana hacia fines del decenio pasado, y de que la ley no daba cabida a los establecimientos informales,<sup>18</sup> esta disposición contribuyó a agilizar la creación y operación de numerosas microindustrias, aunque la incorporación de las unidades informales al esquema fue pequeña.

En 1991, se expidió un nuevo programa para la promoción de la IMP, que refuerza algunos instrumentos de fomento ya presentes en el Prodimp e incluye nuevas modalidades de apoyo, poniendo

<sup>17</sup> Para una evaluación detallada del Prodimp, véase Máttar (1987-1988).

<sup>18</sup> Para obtener los beneficios de la ley, las microempresas debían estar inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes y pagar las cuotas correspondientes de seguridad social para los trabajadores.

el énfasis en los segmentos micro y pequeño (Secofi, 1991). Los elementos más novedosos fueron la promoción de consorcios para facilitar a la microindustria un mejor acceso a los recursos financieros y condiciones más favorables para la adquisición de materia prima, tecnología y maquinaria; el apoyo a uniones de crédito a través de una mayor flexibilidad en sus reglas de operación y mayores niveles de apalancamiento; y el uso de centros de investigación y desarrollo tecnológico e instituciones del sistema educacional para auxiliar a la IMP en el desarrollo de productos, adaptación de tecnologías, selección de maquinaria, control de calidad y empaque.

Finalmente, es relevante la emisión del decreto para promover el desarrollo de empresas integradoras, mediante el que se otorga a este tipo de organizaciones empresariales la facultad de proporcionar una variedad de apoyos y servicios a sus socios (empresas pequeñas) en las áreas de tecnología, promoción y comercialización, diseño, subcontratación, financiamiento, actividades en común y otros servicios.<sup>19</sup>

En lo referente a financiamiento y concesión de garantías, Nacional Financiera (el banco de desarrollo industrial) ha desempeñado un importante papel en el fomento de la IMP. Sus principales acciones hasta fines de los años ochenta consistieron en el otorgamiento de créditos preferenciales con garantía; financiamiento para la elaboración de estudios de preinversión; promoción y financiamiento de parques y ciudades industriales; operaciones de capital de riesgo, y promoción de la vinculación de empresas pequeñas con instituciones tecnológicas. En estos apoyos, que se dirigían a empresas prioritarias por su actividad, tamaño o localización, la participación de Nacional Financiera (Nafin) era directa, operando como banco de primer piso.

A partir de 1989, Nafin inició importantes reformas en sus programas de fomento, poniendo el énfasis en la promoción de actividades empresariales que contribuyeran a incrementar la competitividad de la planta industrial, reducir su concentración regional y crear empleos productivos; aumentar la oferta de bienes de consumo básico; conservar el ambiente, y fortalecer la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico independientes. En esas reformas se dio prioridad al apoyo crediticio a la micro y pequeña

<sup>19</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1993.

empresa industrial. Nafin también adoptó nuevas formas de organización y funcionamiento que implicaron la suspensión de las operaciones de primer piso y la canalización de sus recursos a través del sistema bancario; la fusión de algunos programas para ofrecer paquetes unificados a intermediarios financieros y usuarios, y la asignación de mayores recursos crediticios a los sectores privado y social. Estas medidas posibilitaron ampliar considerablemente la cobertura de empresas beneficiadas.<sup>20</sup>

La canalización de los créditos de Nafin a través de intermediarios financieros ocasionó que, ante la ausencia de una política industrial activa, se otorgara financiamiento a todo tipo de actividades, muchas veces sin el debido análisis de riesgo;<sup>21</sup> en ese contexto el sector manufacturero dejó de ser prioritario. Sin embargo, esta situación puede ser revertida ahora que el país cuenta con un marco de política industrial que hace posible que la institución retome y profundice su papel como agente financiero del desarrollo industrial.

## V. EL PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR DE 1996

### *Objetivos, estrategias y líneas de acción*

En mayo de 1996, luego de un año de severa crisis económica y política, se aprobó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), que se integra en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000, cuyas principales metas son un crecimiento del PIB superior al 5% anual, un aumento promedio de las

<sup>20</sup> El crédito otorgado a través de los programas de descuento ascendió de 12 232 millones de pesos (alrededor de 4 000 millones de dólares) en 1991 a casi 50 000 millones en 1994 (casi 15 000 millones de dólares). El número de empresas micro y pequeñas apoyadas creció aceleradamente, aunque su participación en el financiamiento total se redujo de 70 a 66% en el período citado.

<sup>21</sup> Uno de los mayores problemas en los programas de la institución es la elevada cartera vencida de muchas uniones de crédito financiadas con recursos de Nafin. En diversas oportunidades, dichos créditos fueron canalizados sin un previo análisis de riesgo; incluso se ha comprobado la existencia de malos manejos en algunas de las uniones de crédito.

exportaciones del orden de 20% y elevar las tasas de inversión y de ahorro interno del PIB a niveles de 24 y 22%, respectivamente (Pérez Motta, 1996).

El Propice considera que la industria mexicana enfrenta dos tipos de retos fundamentales: *a*] los *externos*, que se derivan de la necesidad de aumentar, tanto la capacidad de competir en mercados internacionales de mercancías de mayor calidad e intensidad tecnológica debido a que la competencia en mercados de productos intensivos en mano de obra poco calificada se ha acrecentado, como los esfuerzos para generar condiciones de alta rentabilidad para atraer inversión extranjera directa, y *b*] los *internos*, que implican reconstituir algunas cadenas productivas cuya integración se redujo por la apertura, superar los rezagos en materia de tecnología y gestión de las micro, pequeñas y medianas empresas, y aprovechar el nuevo patrón exportador para promover la desconcentración territorial de la industria (Poder Ejecutivo Federal, 1996, y Secofi, 1996a). Para superar esos retos, el Programa se plantea el objetivo de conformar, a través de la coordinación con los sectores productivos, una industria internacionalmente competitiva, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico. Para lograr ese objetivo, se definen tres líneas estratégicas:

*i*] Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente a la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de la producción nacional a los mercados internacionales.

*ii*] Fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción internacional de la industria.

*iii*] Inducir el desarrollo de agrupamientos industriales (*clusters*), de alcance regional y sectorial, de alta competitividad, con elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

La realización de estas líneas estratégicas se basa en ocho políticas para la promoción de la competitividad de la industria, que se pueden clasificar en dos grandes grupos (Pérez Motta, 1996):

*i*] Políticas que buscan mejorar el medio ambiente en que se desempeñan las empresas y que son esenciales para sus operaciones: estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero; creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base institucional y de recursos humanos; desregulación económica; promoción de la competencia, y negociaciones comerciales internacionales.

*ii*] Políticas para apoyar directamente a las empresas en sus

esfuerzos de modernización productiva, comercial y de gestión, mejorando sus articulaciones con otras empresas y avanzando en los mercados internacionales: fomento a la integración de cadenas productivas; mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el apoyo a la industria, y promoción de exportaciones.

Algunas de esas políticas merecen especial atención por su novedad o por significar un cambio importante respecto a los lineamientos vigentes en la administración anterior; entre ellas destacan las de fomento a la integración de cadenas productivas, mejoramiento de la infraestructura tecnológica y desregulación económica.<sup>22</sup>

El Propice considera que la protección de la economía alentó durante decenios un grado excesivo de integración vertical debido a que, frente al acceso limitado a insumos importados, las grandes empresas fueron forzadas a integrar sus procesos productivos para no depender de una oferta nacional a menudo oligopólica y de insuficiente variedad y calidad. Todo esto redujo las posibilidades de especialización de las empresas manufactureras, tanto en materia de productos, como de procesos. Ante la apertura comercial, las empresas, particularmente aquellas orientadas al consumo final, buscaron el acceso a insumos del exterior para reducir sus costos de producción. El resultado fue una fuerte disminución de la integración nacional de la producción. El programa señala que el desafío actual es entonces reintegrar las cadenas productivas en un marco de apertura y globalización, mediante un proceso de sustitución eficiente (es decir, no protegida, ni subsidiada) de importaciones.

La integración de cadenas productivas tiene dos componentes fundamentales. Por un lado, el estímulo a la articulación de las micro, pequeñas y medianas empresas a las mismas; por otro, su constitución sobre una base regional sólida. La importancia del primer componente surge de consideraciones habituales sobre la mayor flexibilidad y adaptabilidad de esos tamaños de empresa frente a cambios en el mercado; mientras que el segundo se basa

<sup>22</sup> Las restantes políticas presentan menor novedad y reafirman, por ejemplo, la aplicación de la Ley Federal de Competencia, el apoyo a la formación continua de los recursos humanos y la capacitación en el trabajo, y la necesidad de asegurar el equilibrio fiscal y aumentar el ahorro interno. En materia de promoción de exportaciones se mantienen muchas de las políticas previas y se anuncia que se canalizarán mayores recursos a esa actividad, se hará una promoción coherente con el desarrollo de la oferta exportable y se fortalecerá la coordinación de las acciones de las instituciones de fomento.

en la experiencia internacional que indica que frecuentemente las cadenas industriales exitosas se integran en regiones determinadas, pues en ese nivel operan con mayor fuerza las “economías de aglomeración”. Es en el nivel regional donde la presencia de un núcleo de empresas exitosas atrae factores productivos competitivos en precio y calidad –recursos humanos capacitados, centros de educación especializada, proveedores eficientes y clientes exigentes, entre otros– que, por su parte, aumentan la competitividad del agrupamiento industrial. Adicionalmente, es también en el ámbito regional donde autoridades y empresarios tienen mayor información acerca de las fortalezas y debilidades de las cadenas productivas, lo que permite concertar políticas eficaces, en especial las referentes a inversiones físicas y sociales. De esta manera, el programa, al dar prioridad a la integración de cadenas productivas, combina eficazmente el desarrollo de agrupamientos industriales con la dimensión regional y el apoyo a las empresas de menor tamaño. Esa política está integrada por tres objetivos y sus correspondientes líneas de acción que se resumen en el cuadro 1.

Dentro de los esquemas de apoyo a la integración de cadenas productivas se deben resaltar varios elementos de importancia:

*i]* En las cadenas con mayor contenido tecnológico, se impulsará un modelo de empresa central y empresas satélite, que se basa en el liderazgo de una empresa grande con fuerte influencia en la organización de la producción y vínculos con proveedores de menor tamaño bajo distintas modalidades según el tipo de producto (subcontratación tradicional, desarrollo de clientes o exportación indirecta).

*ii]* El desarrollo de proveedores del sector público tendrá como uno de sus principales ejes el pleno aprovechamiento de las reservas previstas en el TLCAN en materia de compras gubernamentales,<sup>23</sup> que se agregan como excepción a los valores mínimos (umbral

<sup>23</sup> Existen dos clases de reservas: *a]* una de tipo permanente, por la que las entidades del sector público en conjunto, excepto Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pueden reservar adquisiciones de bienes y servicios y obras públicas por mil millones de dólares anuales hasta el 2003, y 1 200 millones a partir de esa fecha, mientras que Pemex y la CFE podrán reservar en conjunto 300 millones de dólares a partir del mismo año, y *b]* una de tipo transitorio, que permite a *todas* las entidades reservar porcentajes decrecientes de sus contratos de obras públicas hasta el 2003, fecha en la que el porcentaje se reduce a cero (Poder Ejecutivo Federal, 1996).

CUADRO 1  
FOMENTO A LA INTEGRACIÓN DE CADENAS PRODUCTIVAS

<i>Objetivos</i>	<i>Acciones</i>
Fomentar el desarrollo de agrupamientos de industriales regionales	<p>Diseñar programas de coordinación regional para promover la sinergia de esfuerzos entre sectores productivos, gobiernos estatales y gobierno federal</p> <p>Desarrollar parques industriales e infraestructura de apoyo a la industria de las diferentes regiones</p> <p>Diseñar y ofrecer servicios de atención y promoción a la inversión nacional y extranjera, con apoyo de sistemas de información sobre recursos físicos y humanos regionales</p>
Fortalecer y ampliar la infraestructura de información industrial	<p>Crear un registro empresarial sistematizado y de cobertura nacional</p> <p>Impulsar los encuentros empresariales de proveedores</p> <p>Crear y fortalecer las redes nacionales de información de proveedores</p> <p>Promover esquemas de subcontratación</p>
Promover la integración de cadenas productivas donde las posibilidades de integración son más promisorias o las deficiencias más graves	<p>Esquemas de apoyo a la integración de cadenas productivas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industria manufacturera de contenido tecnológico elevado</li> <li>• Industria automotriz</li> <li>• Industrias de manufactura ligera intensivas en mano de obra</li> <li>• Industria petroquímica y derivados</li> <li>• Proveedores del sector público</li> <li>• Sector forestal industrial</li> <li>• Sector agroindustrial</li> <li>• Minería</li> </ul>

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Política industrial y comercio exterior*, México, D.F., 1996a.

les) de compras gubernamentales a partir de los cuales se aplican las disposiciones del Tratado. El pleno aprovechamiento de esas reservas se considera de gran importancia para facilitar el ajuste de las industrias proveedoras a las condiciones de libre comercio.

*iii]* En las cadenas de manufactura ligera, se continuará ejecutando el Programa de Empresas Integradoras de 1993, para aumentar la eficiencia y la especialización de las micro y pequeñas empresas.

Entre los objetivos de la política para el mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria, destaca por su importancia el de elevar la capacidad del aparato productivo para aprovechar los avances técnicos. El programa plantea diversas acciones para alcanzar ese objetivo; una de ellas merece particular atención: el desarrollo de una Red Nacional de Centros de Competitividad Empresarial. Esos centros prestarán servicios de atención directa y especializada a las micro, pequeñas y medianas empresas para la solución de sus necesidades específicas, principalmente en materias técnicas, administrativas y contables.

Los objetivos que busca la red reconocen que la viabilidad de las empresas de menor tamaño requiere vincularlas a las fuentes de financiamiento institucional, de las que generalmente han estado marginadas. Los centros de la red se proponen lograr esa vinculación mediante la estructuración de un sistema nacional de servicios de consultoría acorde con las necesidades y posibilidades técnicas y de información de ese estrato de empresas y de los intermediarios financieros. La red se desarrollará en conjunto con el sector empresarial e instituciones educativas, mediante la implementación de un modelo de atención que operará como franquicia desde una unidad central. A través de ese modelo se integrarán los apoyos disponibles y se dirigirán los esfuerzos de ambos tipos de instituciones, así como de la banca comercial y de desarrollo. El sistema será operado por expertos que identificarán las necesidades de información de las empresas y la pondrá a disposición de éstas de manera fácilmente asimilable.

También en el área de desarrollo de la infraestructura tecnológica, existen otras dos iniciativas de interés. La primera es el Programa *Compite*, mediante el cual se capacita, especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, en la aplicación de métodos eficientes de producción para la optimización de tiempos de respuesta, espacio de planta, inventario y productividad, y la eli-

minación de operaciones que implican costos y no agregan valor al producto final. El Programa Compite sería un recurso importante de la red de centros de competitividad empresarial y se espera intensificar su uso como instrumento de los programas sectoriales. La segunda es el Programa de Promoción de Uso de la Informática que se propone diseñar paquetes de soluciones informáticas adecuadas a las necesidades de las empresas de menor tamaño, la difusión masiva de la importancia de la informática como herramienta de modernización empresarial y la creación de mecanismos ágiles de financiamiento de equipamiento.

Una tercera política de relevancia es la de desregulación económica, que plantea entre sus objetivos simplificar las regulaciones a la operación y apertura de empresas. Para alcanzarlo, se prevén cuatro acciones fundamentales: *a*] la creación del Registro Federal de Trámites (sólo los trámites incluidos en este registro podrán ser exigidos); *b*] la revisión de los requisitos y trámites de las entidades del gobierno federal en materia de operación y apertura de empresas, al término de la que se definirán aquellos que seguirán vigentes y se incorporarán al registro; *c*] la participación del sector privado en la simplificación del marco normativo, a través del Consejo para la Desregulación Económica, el que propondrá el calendario y hará recomendaciones en el proceso de revisión de trámites,<sup>24</sup> y *d*] la incorporación de la figura de autorización automática en los trámites ante autoridades federales para actividades no consideradas como altamente riesgosas para la población y el medio ambiente.

El Propice concluye presentando un conjunto de mecanismos para su propio seguimiento y evaluación, los que considera fundamentales para que, en un ambiente tan cambiante como el que impera en la economía mexicana, pueda ser un instrumento dinámico, capaz de modificarse oportuna y adecuadamente. Los mecanismos de seguimiento de sus acciones y de evaluación de sus resultados se fundan en el diálogo y la colaboración entre las autoridades y los sectores productivos. De ese modo se recogería una de las lecciones más relevantes de las experiencias nacional e in-

<sup>24</sup> En la medida en que sólo los trámites aprobados por el consejo podrán ser inscritos en el registro una vez que culmine el actual proceso de revisión, ese consejo puede operar como un virtual "candado" frente a intentos futuros de aumentar la regulación.

ternacional en materia de política industrial: la importancia decisiva de hacer de la colaboración entre gobierno e industria una "práctica habitual e incluso una institución".

Para la coordinación de actividades de las dependencias y entidades del gobierno federal, se creó, inmediatamente después de aprobado el Propice, la Comisión Intersecretarial de Política Industrial, la que está integrada por los secretarios de Comercio y Fomento Industrial, quien la presidirá; de Hacienda y Crédito Público; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; del Trabajo y Previsión Social, y de Educación Pública, así como por los Directores Generales del Banco Nacional de Comercio Exterior, de Nacional Financiera y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.<sup>25</sup> La importancia de esta comisión radica en que se integra por todos los responsables de la ejecución del programa, fortaleciendo así la posibilidad que las acciones que requieren decisiones fuera del ámbito de autoridad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) sean efectivamente llevadas a cabo, lo que no ha sido frecuente en los programas del pasado.

Adicionalmente, el programa considera dos tipos de mecanismos generales de consulta, que se dirigen a dar seguimiento a las medidas de tipo horizontal y vertical. Entre los mecanismos que se orientan al primer tipo de medidas destaca el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Industria, creado en 1995, que tiene como objetivos diseñar y coordinar medidas de apoyo para este estrato de empresa, fomentar instrumentos para que reciban asesoría integral y especializada, estimular su asociación y vinculación con la gran empresa y desarrollar estrategias de promoción a sus exportaciones directas e indirectas.

En materia de medidas de tipo vertical, el Propice indica que se concertarán programas con los sectores productivos para atender sus problemas específicos. En el marco de esos programas se profundizarán y actualizarán los diagnósticos sectoriales, se fijarán metas y se les dará seguimiento, y se impulsará la coordinación entre instituciones de promoción industrial, asegurando una mayor participación de las mismas en los procesos de concertación.

Finalmente, tres instituciones de carácter especializado se agregarán a los esfuerzos de seguimiento y evaluación: el Consejo para la Desregulación Económica, la Comisión Mixta para la Promoción

<sup>25</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 1996, México, D.F.

de Exportaciones (Compex) y el Consejo Asesor de Negociaciones Comerciales Internacionales.

Los mecanismos de consulta señalados serían la piedra angular de una nueva cultura de colaboración entre el gobierno y los sectores productivos. Su efectividad dependerá crucialmente del trabajo de las organizaciones empresariales, que para ello deberán operar como canales de comunicación de las necesidades del empresariado nacional a las autoridades.

### *La implementación del programa*

La implementación del Propice se inicia en un contexto de recuperación de la economía mexicana durante los tres últimos trimestres de 1996. Sus principales avances hasta finales de ese año fueron en materia de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, desregulación económica y negociaciones comerciales internacionales (Secofi, 1996a).

En lo referente al apoyo a las empresas de menor tamaño, se creó el Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (Cetro) y el primer Centro Regional (Crece) de la red nacional, el que se instaló en la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) en la ciudad de México. Se espera contar con diez Crece para fines de 1996 e instalar 22 más el año siguiente, cubriendo así todas las entidades federativas del país. Por otra parte, en materia de compras del gobierno e infraestructura de información industrial se ha desarrollado el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales y se avanza en el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo de la Subcontratación, y en el Sistema de Información Empresarial de México, que permitirán vincular oferta y demanda de procesos y productos de la industria nacional.

En lo referente al financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, Nacional Financiera, en su programa para 1996, ha seleccionado un grupo de 32 actividades manufactureras prioritarias para la canalización de recursos en operaciones de primer piso (10% de su programa crediticio al sector privado); asimismo, pondrá énfasis en financiar proyectos económicamente viables que fortalezcan la articulación industrial y el desarrollo regional (Secofi, 1996a).

En materia de infraestructura tecnológica de apoyo a las industrias pequeñas, el Programa Compite se instrumentó en los sectores de calzado, juguetes, textil y muebles, al tiempo que el Programa de Promoción de Uso de la Informática realizó eventos de difusión en siete entidades federativas y financió la adquisición de 12 000 paquetes informáticos.

En el área de desregulación económica, se eliminaron o simplificaron 85% de los trámites de la Secofi y su sector coordinado, lo que implicó que el número de los mismos disminuyera de 211 a 127, al tiempo que en otras entidades, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Salud y el Departamento del Distrito Federal, se ha concluido o avanzado sensiblemente en la revisión de los trámites a su cargo. En paralelo, se trabaja para tener en funcionamiento, en 1997, el Registro Federal de Trámites. Fuera del Gobierno Federal, 19 gobiernos de los estados han expedido acuerdos para poner en marcha la desregulación en su ámbito de autoridad.

Coherentemente con lo planteado en la política de negociaciones comerciales internacionales en el sentido de promover un marco normativo eficaz para el comercio internacional del país, intensificar las relaciones comerciales con América Latina y pugnar por una mayor apertura de los mercados europeos y asiáticos, a fines de 1996 están en curso diversos procesos de negociación. En particular, se avanza en la negociación para suscribir tratados de libre comercio con Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador y se iniciaron negociaciones bilaterales con Ecuador, Perú y Panamá, al tiempo que se actualizan las relaciones con Belice y los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur). En el nivel multilateral, México participa en la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversión en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y elabora su plan propio de liberalización comercial para lograr un área de libre comercio e inversión en el marco del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Sin embargo, a fines de 1996 no todo operaba de acuerdo con lo planificado en materia de implementación. En particular, dos áreas cruciales parecen mostrar un especial rezago: financiamiento y desarrollo tecnológico. Más de seis meses después de presentado el Propice, todavía no se había dado a conocer el Programa de Financiamiento al Desarrollo, al que se hace muchas veces refe-

rencia en la política industrial en la medida en que en su ámbito se encuentra la operación de la banca de desarrollo, en particular, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Por su parte, en materia de apoyo financiero para el desarrollo tecnológico de la industria, la mayoría de los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) con impacto en esa área se encuentran suspendidos u operando mínimamente por estar en revisión, debido a problemas en su gestión o por enfrentar una demanda empresarial muy reducida.<sup>26</sup> Estas carencias muestran que aún se debe avanzar mucho para lograr una articulación fluida entre entidades del gobierno federal para la ejecución de la política industrial.

## VI. CONCLUSIONES: UNA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

El Propice presenta elementos de continuidad y ruptura con respecto a las experiencias mexicanas previas en materia de política industrial y de comercio exterior.

El principal elemento de continuidad es la percepción de que la industria es motor fundamental del progreso y puntal del crecimiento económico y de que el Estado mediante sus políticas puede mejorar el desempeño industrial. Esta apreciación, que fue la base evidente de los programas de 1979 y 1984, tendió a diluirse en la política de 1990-1994; sin embargo, no llegó a ser formalmente sustituida por otra que hiciera posible eliminar la práctica de diseñar políticas industriales en el marco del Sistema Nacional de Planeación. También existe continuidad en fortalezas y debilidades de la política industrial. Entre las primeras, destaca la importancia permanente que se concede a la formación de recursos humanos, al desarrollo tecnológico y a la promoción de exportaciones; entre las segundas, las más importante son la permanen-

<sup>26</sup> Entre los programas con potencial impacto sobre la productividad empresarial que estarían operando mínimamente se encuentran dos sobre los que se basaron importantes expectativas en el pasado: el Programa de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (Fidetec) y el Programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (PIEBT).

cia de problemas de implementación y el fuerte centralismo subyacente en el diseño de la política.

Los elementos de ruptura se manifiestan más claramente respecto del programa que lo precede. Aunque el Propice defiende las ventajas de las políticas macroeconómicas ortodoxas y la apertura de la economía nacional, difiere del programa anterior en el énfasis que pone en el fortalecimiento del mercado interno mediante la sustitución *eficiente* de importaciones. En este sentido, tiende a parecerse más a los programas de 1979 y 1984. En este punto, se abre una interrogante crucial que sólo podrá ser respondida a medida que se vean los resultados del Propice: ¿existe la posibilidad de consolidar el mercado interno en un contexto de apertura radical de la economía? La experiencia de economías exitosas del este de Asia, como Corea y Taiwán, muestra la factibilidad, e incluso la conveniencia, de apoyar el fortalecimiento del mercado interno en políticas macroeconómicas ortodoxas; pero ese desarrollo se dio en contextos con fuerte protección comercial. Lo novedoso de la experiencia del Propice es intentarlo sin basarse en esa protección. Sus resultados serán pues de especial importancia para el futuro de la política industrial en América Latina.

La reacción de los agentes económicos y sociales a la presentación del programa fue disímil. Mientras que sectores académicos y algunos empresarios, en particular vinculados a entidades que organizan pequeñas y medianas industrias, tendieron a criticarlo fuertemente, organizaciones cúpula del sector empresarial, como la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin), lo apoyaron ampliamente y lo han considerado como suyo.

Los sectores más críticos resaltaron que el diagnóstico del Propice era insuficiente, le faltaba una autocrítica que reconociera la "responsabilidad política" de la Secofi en el desempeño industrial que culminó en la crisis de 1995 y carecía de una visión de largo plazo (Dussel, 1996). Posiciones más moderadas resaltaron carencias técnicas, como la falta de metas específicas que permitieran evaluar consistentemente los resultados del programa, la imprecisión con respecto a los sectores clave para consolidar el esfuerzo exportador, la falta de un compromiso específico de apoyo a las empresas de menor tamaño y la ausencia de definiciones claras sobre la asignación de recursos financieros y el papel de la banca de desarrollo (Canacintra, 1996). Por su parte, los defenso-

res han resaltado que el mismo es fundamentalmente una agenda de trabajo resultado de un amplio e intenso proceso de consulta con los sectores empresariales y que está elaborado de modo de permitir su permanente actualización ante condiciones cambiantes (Pérez Motta, 1996).

El presente trabajo reconoce un cuadro más complejo y sostiene que el Propice representa avances importantes que no deben, sin embargo, ocultar sus carencias. Los principales puntos positivos son:

i] Haber sido el resultado de un proceso de concertación en el que los empresarios, en particular los vinculados a Concamin, pudieron expresar sus puntos de vista durante el proceso de diseño de la política y no una vez que el mismo estaba prácticamente concluido. Tal vez, la única experiencia anterior de política industrial negociada con tal amplitud fue la del Pronafice en 1984.

ii] El carácter de agenda de trabajo parece ser correcto en un contexto de incertidumbre económica como el prevaleciente en México a partir de 1994, en el que tiene poco sentido trabajar con metas cuantitativas precisas o seleccionar con detalle qué sectores impulsar. Un enfoque similar se adoptó también en la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior aprobada por el gobierno del Brasil en 1995.

iii] El reconocimiento de que la apertura comercial, pese a sus resultados positivos en términos de especialización, competencia y productividad, tuvo el efecto no deseado de desarticular cadenas productivas es un avance claro, que permite revalorizar el concepto de sustitución *eficiente* de importaciones que, como se señaló, ha estado presente en la política industrial mexicana desde fines de los años setenta, excepto durante el período del Pronamice 1990-1994.

iv] El énfasis en la necesidad de competir con bienes de mayor contenido tecnológico y calidad en una economía mundial en proceso de globalización es también positivo y contrarresta la fuerte tendencia presente en América Latina en el sentido de aumentar el componente de productos primarios y *commodities* industriales en el vector de producción y de exportaciones de los distintos países (Katz y otros, 1996). El crecimiento en cantidad y calidad logrado por las exportaciones mexicanas de manufacturas a partir de comienzos de los años ochenta conduce naturalmente a una estrategia de avance (*upgrading*) tecnológico.

v] En materia de fortalecimiento del mercado interno, en con-

traste con el programa de 1990 que planteaba su fortalecimiento a partir de las decisiones de consumidores enfrentados a mayores opciones luego de la apertura comercial, el Propice concede especial importancia a las condiciones de oferta, lo que abre alternativas para el diseño de políticas industriales más allá del fomento de las exportaciones y actividades de tipo horizontal. La articulación de la dimensión sectorial con el conjunto de la política industrial resulta así mucho más fluida en el programa de 1996 que en su antecesor.

*vi]* La política de desregulación económica está basada en una dimensión microeconómica, más que en una dimensión global, como era el caso en el programa de 1990. Mientras entonces el enfoque básico fue desregular actividades completas —el transporte por carretera, la inversión extranjera o la transferencia de tecnología, por ejemplo—, ahora, en buena medida a partir de los avances logrados por el programa anterior, es posible centrar la atención en restricciones específicas a la creación y la operación de empresas.

Frente a estos elementos positivos del Propice, existen algunos puntos que lo debilitan y traban su realización y pueden impedir que alcance sus objetivos:

*i]* Existen claras dificultades para lograr una adecuada coordinación dentro del sector público entre todas las secretarías de Estado y entidades a cargo de la ejecución de la política del programa. En la medida en que la política industrial requiere de la aplicación de instrumentos dispersos en la Administración Pública Federal y en los gobiernos locales, se necesita un mayor esfuerzo de coordinación (Beristáin, 1994). La Comisión Intersecretarial de Política Industrial puede ser un avance en esa dirección, aunque no tiene potestades sobre los gobiernos de los estados y su eficacia operativa aún no ha sido sometida a prueba.

*ii]* Un problema particularmente importante está presente en el área de financiamiento. Por un lado, los recursos de origen público necesarios para la implementación del Propice en el largo plazo continuarán en un marco de incertidumbre en tanto no se ponga en marcha una política eficaz de financiamiento al desarrollo. Por otro, en la medida en que las tasas de intereses reales se mantengan excesivamente altas, como resultado de los efectos de la crisis económica y de la fragilidad de la banca comercial, las condiciones para que la industria retome un proceso de inversiones significativo seguirán siendo adversas.

iii] Aunque el programa abarca una amplia gama de políticas y acciones, tiene una notoria carencia en materia de políticas industriales descentralizadas. Si bien reconoce el papel de la dimensión regional —y el énfasis en los agrupamientos industriales así lo reafirma—, aún no concibe la posibilidad de políticas industriales, y no sólo acciones, *decididas* a nivel de estados o regiones. Esto parece ser la norma en países federales grandes, como lo muestran los casos de Brasil y Estados Unidos, y sería una estrategia realista, aunque no exenta de riesgos,<sup>27</sup> en una situación política en la que la oposición gobierna en estados importantes desde el punto de vista industrial. Los esquemas tradicionales de coordinación del gobierno federal con estados y municipios pueden resultar insuficientes en un país del tamaño de México en creciente integración con la economía de Estados Unidos.

iv] La multiplicidad de programas sectoriales, si bien refleja amplitud y no discriminación, introduce una dificultad adicional en la implementación. En la medida en que el Estado ha disminuido su personal calificado y, por lo tanto, su capacidad de operar políticas, se impone cierto nivel de selectividad para que pueda ser eficaz.

Finalmente, un punto crucial es el de la continuidad de las políticas del programa más allá del sexenio de cada administración. El Propice refleja esa preocupación al no incorporar en su nombre la mención de los años de su vigencia, lo que es un caso sin precedentes notables en el Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, esta formalidad no es suficiente para generar un contexto estable para la actividad empresarial a largo plazo. Sobre este particular, la Concamín ha hecho un esfuerzo importante tratando de desarrollar una visión de largo plazo de la industrialización, a la que ha denominado Visión 2020. A partir de la experiencia de estabilidad de las políticas de apoyo a la industria en las economías exitosas del este de Asia y con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Concamín se ha comprometido a diseñar una estrategia industrial que oriente, logre consenso, dirija y comprometa los esfuerzos de todos los sectores productivos hacia metas claras, concretas y consistentes, para someterla a la consideración del gobierno.

<sup>27</sup> Los casos de Estados Unidos y Brasil también muestran la facilidad con que la descentralización puede conducir a una competencia con base en incentivos (guerras fiscales) entre los estados.

La Visión 2020 propone trabajar para lograr un crecimiento sostenido del PIB de 7.9% promedio anual durante 25 años, de manera de alcanzar un PIB per cápita superior a 15 000 dólares (medido en precios actuales) hacia el 2020. En este marco, el sector industrial deberá crecer a un ritmo superior al 10% anual, alcanzado una participación de 40% en el PIB total. Los principales medios para alcanzar estas metas serían lograr tasas de inversión iguales a 30% del PIB y cuadruplicar el porcentaje actual de gastos en investigación y desarrollo respecto al PIB para que llegue a 2% a finales del período. El desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, la dinámica exportadora, el aumento del ahorro interno y contar con una infraestructura moderna y competitiva son elementos también adecuadamente resaltados en la Visión 2020 (Concamin, 1996).

Más allá de las metas planteadas, las que por otra parte aún estaban en proceso de refinamiento a finales de 1996, lo importante de este esfuerzo es que resalta la necesidad de dar continuidad a las políticas y muestra que existe una parte importante del sector empresarial que se considera a sí mismo como corresponsable del diseño e implementación de la estrategia industrial en el país. De sostenerse, éste podría constituirse en el principal logro de largo plazo derivado del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior actualmente en vigencia.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Esto no debe llevar a la conclusión de que se han eliminado totalmente los conflictos entre gobierno y empresarios industriales, como lo muestran los distintos puntos de vista con respecto a la obligatoriedad de la afiliación a las cámaras y, consecuentemente, su financiamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, A. (1994), "Comentarios", en A. García Rocha (coord.), *La política industrial en México*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, El Colegio de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Confederación de Cámaras Industriales.
- Aspe, P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Textos de Economía, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco de México (1996), *The Mexican Economy, 1996*, México.
- Beristáin, J. (1994), "Comentarios", en A. García Rocha (coord.), *La política industrial en México*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, El Colegio de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Confederación de Cámaras Industriales.
- Brailovsky, V. (1980), *Industrial growth and international trade in Mexico*, México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Canacindra (1996), "Comentarios a la Propuesta del Programa de Política Industrial y de Comercio Exterior", México, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, 25 de abril.
- Concamin (1996), "Visión 2020: Estrategia Industrial", Reunión Anual de Industriales, Guanajuato, México, octubre.
- Clavijo, F. y S. Valdivieso (1994), "La política industrial de México, 1988-1994" en F. Clavijo y J. I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Lecturas 80, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dussel, E. (1996), "La nueva política industrial ¿buenas intenciones?", *Economía Informa*, núm. 249, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, julio-agosto.
- Garrido, C. y T. Peñaloza (1996), *Ahorro y sistema financiero mexicano. Diagnóstico de la problemática actual*, México, Grijalbo y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gobierno Federal (1998), Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña, México.
- Katz, J., J.M. Benavente, G. Crespi y G. Stumpo (1996), *Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo industrial de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Máttar, J. (1987-1988), "Fomento a la industria mediana y pequeña en México", en *Economía Mexicana*, núms. 9-10, México.
- (1996), "Desempeño exportador y competitividad internacional", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 3, México, marzo.
- OCDE (1992), *Estudios económicos de la OCDE: México*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

- (1994), *Industrial policy in OCDE countries. Annual review, 1994*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Ortiz, G. (1994), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria, Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1989), *Un decenio de planeación industrial en México, 1970-1980. Análisis y evaluación*, Centro de Estudios Estados Unidos-México, Universidad de California, San Diego (UCSD).
- Peres, W. (1990), *Foreign direct investment and industrial development in Mexico*, Development Center Studies, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Pérez Motta, E. (1996), "Programa de política industrial y comercio exterior. Una agenda para el desarrollo de México", *Economía Informa*, núm. 249, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, julio-agosto.
- Poder Ejecutivo Federal (1984), Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi).
- (1990), Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994, México.
- (1996), Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, México.
- Rogozinski, J. (1993), *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ros, J. (1991), *The effects of government policies on the incentives to invest, enterprise behaviour and employment. A Study of the Mexico's economic reforms in the eighties*, Universidad de Notre Dame, Bloomington, Indiana, Estados Unidos, junio.
- Sánchez Ugarte, F. (1994), "La nueva política industrial en México", en A. García Rocha (coord.), *La política industrial en México*, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, El Colegio de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Confederación de Cámaras Industriales.
- Secofi (1991), Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- (1993), *Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- (1994), *Memoria de labores 1993-1994*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, octubre.
- (1996a), *Política industrial y comercio exterior*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- (1996b), *Informe de labores 1995-1996*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, septiembre.

- Sepafin (1979), Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Serra Puche, J. (1994), *La nueva política industrial de México*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- SPP, 1983, *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Taniura, T., C. Schatán y J. Máttar (1992), *Intra-industry and intra-firm trade between Mexico and the United States*, Joint Research Programme Series, núm. 97, Tokyo, Institute of Developing Economies,
- Villarreal, R. (1976), *El desequilibrio externo en la industrialización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

## 9. LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN URUGUAY

MARISA BUCHELI  
CARLOS MENDIVE\*

### I. INTRODUCCIÓN

Hasta fines de los años ochenta, las preocupaciones sobre la competitividad explicitadas por las sucesivas administraciones han estado centradas en la evolución del tipo de cambio real, precios, salarios y tarifas de las empresas públicas. Recién en los años noventa, comenzaron a implementarse nuevos instrumentos vinculados a la temática de la competitividad, aun cuando este proceso no se enmarcó en una concepción global ni en un debate nacional de políticas sobre el tema. En este sentido, los distintos impulsos aparecen como autónomos, e incluso, en algunas ocasiones, respondiendo a la oferta de recursos financieros externos. Por esta razón, las prioridades son establecidas por el organismo involucrado en cada área sin mayores elementos de coordinación.

En razón de la ausencia de definiciones claras acerca de los lineamientos de las políticas de competitividad y de los efectos de la política macroeconómica sobre la actividad productiva, los temas centrales de discusión tendieron a concentrarse en la coyuntura. En tanto la política económica del país ha respondido a objetivos de estabilización, y para ello se ha utilizado el tipo de cambio como ancla nominal, su consecuencia sobre el descenso del tipo de cambio real ha concitado la mayor atención. Sin embargo, más recientemente se perciben cambios en las reflexiones sobre la competitividad que se manifiestan en el discurso de los empresarios, que han comenzado a valorar los logros de la estabilización y ponen mayor atención en la importancia de la mejora en la competitividad en términos menos tradicionales.

\* Consultores de la Oficina de la CEPAL en Montevideo.

La incertidumbre sobre las consecuencias de la integración regional han impulsado en la sociedad la discusión sobre la competitividad nacional respecto de las economías vecinas. En este sentido, se hicieron presentes temas tales como: la conveniencia de abrirse a la región o al resto del mundo, la relación de escalas de producción entre un país pequeño y los grandes de la región, la necesidad o no de definir un patrón de especialización de la economía, y la posibilidad de incorporarse a las grandes cadenas productivas de la región. A pesar de ello, Uruguay no ha dado una respuesta clara a estos interrogantes, aunque ha dejado planteados temas importantes directamente vinculados a la mejora de la competitividad.

La polémica sobre la conveniencia de una apertura unilateral al mundo o una integración se dio en los momentos iniciales de las negociaciones para constituir el Mercado Común del Sur (Mercosur), en un marco de reconocimiento de que los acuerdos comerciales vigentes con Argentina y Brasil, y, por lo tanto, las ventajas para acceder a sus mercados, tenderían a desaparecer desde el momento en que dichos países habían decidido procesar un mercado común. Las perspectivas de la creación de una zona de libre comercio con un arancel externo común preocuparon a una corriente de opinión, que veía este proceso como desviador de comercio más que creador, al tiempo que temía que la asignación de recursos resultante fuera menos eficiente que la que se podría lograr mediante una apertura unilateral a la economía mundial.

Considerado en cambio el tránsito hacia el Mercosur como un proceso hacia una mayor apertura, se ha argumentado que existen ventajas en ser un país pequeño. En tanto las empresas uruguayas estén trabajando con insuficiencias de escala debido a la pequeña dimensión del mercado interno, la unión aduanera permitiría un aumento de sus ventas con descenso del costo marginal y del precio. Estos precios más competitivos podrían habilitar el acceso a otros mercados bajo el liderazgo de los dos países grandes (Berretta, 1992).

Por otra parte, distintos estudios sugirieron que los costos de ajuste del proceso de integración serían menores que los originados por una apertura unilateral global, ya que los primeros aparecerían asociados a una especialización intrasectorial, mientras que los segundos serían causados por una especialización intersectorial. Más recientemente, se ha comenzado a poner la atención en

los costos de los ajustes en la esfera intrasectorial, encontrándose que no son desdeñables en tanto existe una alta heterogeneidad tecnológica (Nin y Patrón, 1995).

En este capítulo se presentan las políticas de competitividad referidas a cinco áreas: promoción de exportaciones, fomento a nuevas tecnologías, desarrollo de los recursos humanos, apoyo a la pequeña y mediana empresa, y protección al medio ambiente. En cada área se ha seguido un esquema común centrado en la presentación de un diagnóstico general con una perspectiva histórica de corto plazo y una descripción de los instrumentos de política vigentes, acompañada de una evaluación de los agentes involucrados. Se concluye presentando una síntesis y las conclusiones del análisis a partir de los principales temas en debate.

## II. PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

En el contexto de una política tendiente a desregular y liberalizar la economía, en los años setenta el país asistió a un proceso de reducción y simplificación del sistema arancelario y de eliminación de las trabas no arancelarias al comercio. Ello se acompañó, en un inicio, de medidas tendientes a promover las exportaciones. Comenzó así un proceso que tuvo importantes derivaciones sobre el comercio exterior uruguayo, en la medida en que las importaciones y exportaciones presentaron altas tasas de crecimiento y se diversificaron, configurándose en los noventa un panorama claramente distinto al anterior a las reformas.<sup>1</sup>

En el marco anterior, la evolución de las exportaciones del país ha estado fuertemente influida por los acuerdos comerciales realizados con Argentina y Brasil, así como lo será en el futuro por la normativa resultante de las negociaciones que conducen a la integración del Mercosur.

En términos generales, la política de fomento de las exportaciones se basa fundamentalmente en estímulos de tipo fiscal y aduanero, cumpliendo el apoyo crediticio un papel secundario. El tipo

<sup>1</sup> Entre 1970 y 1990 las tasas de crecimiento anual acumulado de las exportaciones y las importaciones a precios constantes fueron 5.7 y 3.4%, respectivamente.

de diseño conforma una política pasiva en la medida en que los instrumentos no están sujetos a resultados ni al comportamiento de las empresas, ni tienen plazo limitado de aplicación, apuntando más bien a la reducción de costos.

### *Los acuerdos con Argentina y Brasil, y el Mercosur*

Los acuerdos bilaterales suscritos con Argentina y Brasil en los setenta tuvieron como objetivo expandir el comercio entre los países y, a su vez, equilibrar el intercambio comercial, dado el déficit que Uruguay mantenía con ellos. Estos acuerdos se basaron en otorgar preferencias arancelarias bilaterales que permitieron a Uruguay, dada su localización geográfica, acceder al mercado regional con ventajas frente a terceros países.

El Convenio Argentino-Urugayo de Cooperación Económica (CAUCE) entró en vigencia en 1975 y consistió en la confección de listas de productos sobre los que se estableció la eliminación total de gravámenes y restricciones, excluyéndose expresamente los productos agropecuarios y otros que pudieran ocasionar daños a la actividad productiva argentina. Asimismo, en el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) firmado con Brasil, que entró en vigencia en 1976, se acordaron concesiones de gravámenes y de restricciones para una lista de productos, destacándose las ventajas de acceso obtenidas para productos del sector agropecuario (Berretta y otros, 1994).

Los acuerdos posibilitaron una mayor fluidez en el comercio bilateral en 1975-1985 al tiempo que el saldo comercial dentro de los acuerdos fue positivo para el país. Paralelamente, el intercambio comercial con Argentina y Brasil creció fuera de los acuerdos en el contexto del proceso de apertura hacia el exterior. A partir de la mitad del decenio de los ochenta, en el marco de un acercamiento de los tres países, los acuerdos comerciales se profundizaron aunque su aplicación ha contado en muchas ocasiones con actitudes defensivas de los sectores afectados por las preferencias de sus similares de otros países.

En 1985-1990 se produjo un importante crecimiento del comercio con la región, en el cual el CAUCE canalizó 24% de las exportaciones a Argentina y 32% de las importaciones, mientras que dentro del PEC se comercializaron 55% de las exportaciones a Bra-

sil y 31% de las importaciones provenientes de dicho país. Al igual que en el período anterior, el aumento del intercambio comercial con la región no se explicó exclusivamente por la existencia de los acuerdos bilaterales, pues se vio influido por la inestabilidad macroeconómica de los países vecinos.

Por otra parte, en este período las exportaciones a Brasil se diversificaron y comenzaron a comercializarse productos de origen industrial. Así, la estructura de exportaciones hacia Brasil tendió a parecerse a la composición del flujo hacia Argentina, con la que ya existía un comercio más diversificado y con un alto grado de intercambio a nivel intraindustrial. En términos generales, los acuerdos con los países vecinos permitieron que Uruguay obtuviera concesiones para el acceso a sus mercados, mientras que, como contrapartida, brindó preferencias en productos que mayoritariamente no se producían en el país o tenían escasa o nula protección.

En el año 1991, con la firma del Tratado de Asunción, los tres países y Paraguay se comprometieron a crear un mercado común. Diversas opiniones sostienen que, bajo el liderazgo de Brasil, desde un inicio el único acuerdo posible era una unión aduanera (Vaz, 1995). En los hechos, si bien se acordó crear una zona de libre comercio y libre circulación de trabajadores y capitales, y coordinar entre los países las políticas comerciales y macroeconómicas, los procesos de negociación condujeron a la aprobación de un programa tendiente a la creación de una unión aduanera. En una primera etapa, los estados miembros fijaron un cronograma de desgravación arancelaria cuyo objetivo era crear una zona de libre comercio que tenía como fecha límite el primero de enero de 1995. En diciembre de 1994, el Protocolo de Ouro Preto estableció nuevos plazos para la conformación de la zona de libre comercio y la creación de una unión aduanera.

Así, actualmente la conformación de la zona de libre comercio presenta varias excepciones que permiten amortiguar los efectos negativos de la competencia de los países de la región en las economías nacionales. En este sentido, en defensa de sectores que podían verse afectados por el libre comercio dentro de la zona, se ha protegido a aquellos que estaban sujetos a regímenes especiales antes del Tratado de Asunción, lo que para Uruguay ha significado la continuidad de las ventajas otorgadas a los productos negociados en el CAUCE y el PEC. Además, se ha previsto la homologación por parte de los gobiernos de acuerdos sectoriales reali-

zados por agentes privados que beneficien a sectores particularmente sensibles para los países pequeños, como el automotriz, el textil y el azucarero.

El arancel externo común acordado presenta una alícuota promedio inferior a la previa de cada uno de los cuatro países y una dispersión no muy elevada y está sujeto a un régimen de excepciones para amortiguar la competencia extrazona. Así, Uruguay cuenta con una lista de 300 productos cuyos aranceles se irán modificando gradualmente y en forma automática por un plazo de cinco años, plazo que para los países grandes es de cuatro y para Paraguay alcanza a diez. A su vez, algunos bienes presentan un plazo mayor en el entendido de que el arancel implicaría trasladar ineficiencias de un país hacia sus socios, como es el caso de los bienes de capital para los cuales Uruguay convergerá desde un arancel nulo hacia uno de 14% en el año 2006.

### *Los instrumentos de política*

Los principales instrumentos que se han utilizado para promover el aumento y la diversificación de exportaciones en el marco de los acuerdos comerciales mencionados han sido de tipo fiscal, aduanero y crediticio (ALADI, 1995).

El régimen de devolución de impuestos indirectos a la exportación fue creado en 1982, derogado temporalmente en 1990 y reimplantado en 1991.<sup>2</sup> La exoneración y devolución de impuestos directos se ha reglamentado mediante decretos que declaran de interés nacional a las actividades industriales orientadas a la exportación y al turismo. Así, las máquinas y equipos industriales importados con liberación de gravámenes están exentos para el pago del impuesto al patrimonio, beneficio que puede extenderse hasta cinco años luego de la compra. La exoneración de impuestos indirectos se refiere a la exención de pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Específico Interno (Imesi) por concepto de ventas al exterior.

<sup>2</sup> Los exportadores pueden ampararse en uno de dos regímenes. El primero de ellos permite la devolución de tributos con tasas que oscilan entre 1.5 y 5.75% sobre el valor FOB exportado. El otro establece dos formas: porcentajes *ad-valorem* aplicados sobre el valor FOB de algunos productos con tasas que oscilan desde 0.9% hasta 8%, o valores específicos en dólares aplicables por unidad de volumen físico.

El régimen de admisión temporaria es el mecanismo aduanero más importante. Desde enero de 1995 no se aplica a la introducción de productos procedentes de países no signatarios del Mercosur y destinados a producir bienes exportados al mismo. Se exceptúan de esta disposición las importaciones de insumos destinados a producir bienes en proceso de convergencia hacia el Arancel Externo Común (AEC) o bienes cuyos insumos se encuentran en el mismo proceso.

Las ramas industriales que utilizan intensivamente este régimen son aquellas cuyas exportaciones se dirigen en su mayoría a la región. Estas industrias hicieron uso en el pasado de una doble preferencia arancelaria: la que le brinda el régimen de admisión temporaria y las desgravaciones establecidas en los acuerdos comerciales con los países de la región. Como gran parte de las exportaciones a la región se sigue canalizando por estos acuerdos, que a su vez están reconocidos dentro de las categorías de excepción del Mercosur, la admisión temporaria puede seguir siendo aplicada.

Existen, además, dos instrumentos de exoneración de gravámenes aduaneros para los exportadores. Por un lado, la importación de repuestos de los equipos de las empresas exportadoras está liberada de la tasa global arancelaria por un monto no superior a 5% de las exportaciones del semestre inmediato anterior. Por otro, la declaratoria de interés nacional permite importar dentro de este régimen maquinaria y equipos industriales de uso específico en tales actividades. Además, las importaciones de repuestos y partes gastables de los equipos en favor de empresas dedicadas a la fabricación de productos exportables están liberadas de la tasa global arancelaria.

Por último, el régimen de exportación temporal (con perfeccionamiento pasivo) establece la salida temporal del territorio aduanero nacional sin pago de tributos de mercaderías nacionales o nacionalizadas, con un fin determinado ajeno al consumo, para ser retornadas dentro de cierto plazo, sea en el estado en que fueron extraídas o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación determinadas.

Más recientemente, en abril de 1996, se aprobó un decreto sobre medidas *antidumping* cuyo objetivo es internalizar las normas de la Organización Mundial de Comercio que penalizan las prácticas desleales en esta actividad, a los efectos de proteger la producción nacional.

En lo referente a políticas crediticias, las líneas de financiamiento están disponibles para todos los exportadores y no existen criterios de selectividad para la aplicación de instrumentos especiales. Los créditos a la exportación están a cargo de dos instituciones estatales: el Banco de la República (BROU) y el Banco Central del Uruguay (BCU), siendo el primero el que maneja la mayor parte del financiamiento a la exportación.<sup>3</sup>

De acuerdo a la opinión de los exportadores, los instrumentos crediticios disponibles no ofrecen condiciones significativamente más favorables que los habituales del mercado. Las empresas consideran que las tasas de interés ofrecidas son muy altas y que el requisito de garantías para acceder a los créditos es inconveniente (Esser y otros, 1995). En relación a la línea ofrecida por el BCU, ésta no es muy conocida, su tramitación es complicada y costosa y los topes de las tasas a cobrar por las entidades financieras privadas hacen que resulte de poco interés para éstas. A esta crítica se agrega la inexistencia de un seguro de crédito a la exportación desde 1983.

En cuanto a la estructura institucional de apoyo a las exportaciones, se constata una oferta múltiple no coordinada y de resultados poco satisfactorios. La creación de muchos organismos ha obedecido más bien a demandas puntuales y, en algunos casos, a la disponibilidad de fondos de cooperación internacional. El rasgo pasivo de la política de exportaciones en Uruguay se manifiesta claramente en esta área, al no desarrollarse mecanismos proactivos que tiendan a mejorar la oferta exportable y el acceso a mercados externos.

Los servicios de información al exportador han sido tradicionalmente ofrecidos por la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Economía. En los años noventa, se han sumado otros organismos cuyos servicios permiten el acceso a bases de datos nacionales y remotas: la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria, la Comisión

<sup>3</sup> La línea de financiamiento *postembarque* del BROU cubre las operaciones de financiamiento de cualquier tipo de exportación. Mientras que la línea de *preembarque* financia las operaciones de elaboración de productos para exportar, básicamente no tradicionales, y atiende las etapas de producción, envío de muestras o exhibición en ferias y exposiciones internacionales, así como otros gastos destinados a fomentar las exportaciones. El BCU ofrece una línea en moneda nacional a los exportadores que han obtenido un crédito en el sistema financiero.

Sectorial para el Mercosur (Comisec) y las asociaciones gremiales de los industriales y exportadores.

La información ofrecida se refiere principalmente a estadísticas de comercio exterior, acuerdos comerciales, reglamentos de importación y exportación, y directorios de importadores y exportadores. Transmiten también oportunidades de negocios e información sobre ferias y exposiciones internacionales y, en algunas ocasiones, los organismos brindan apoyo financiero para participar en ellas. Las evaluaciones de los empresarios sugieren la existencia de dificultades en los distintos servicios para actualizar la información. También hay carencias en cuanto a la información sobre productos específicos, incluso a pesar de que la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la Comisión Sectorial para el Mercosur brindan atención personalizada.

Con respecto a aspectos institucionales de promoción, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay —cuyos cometidos están más vinculados a aspectos tecnológicos— creó hace unos tres años una unidad de apoyo a la exportación del sector industrial a propuesta de la CIU. Esta unidad, sin embargo, no ha logrado un desempeño exitoso y la demanda de sus servicios es escasa.

A su vez, en 1995 se creó el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones, que está a cargo de la ejecución de las políticas comerciales y de inversión. Sin embargo, este organismo aún se encuentra en etapa de formación y no cuenta con personal suficiente. Respecto de la promoción de inversiones, en mayo de 1996 se envió al Poder Legislativo un proyecto de ley que busca: *a*] extender los beneficios e incentivos establecidos para la industria manufacturera a otros sectores económicos, *b*] conceder igual tratamiento a los inversionistas extranjeros y nacionales, *c*] dar garantías jurídicas sobre la estabilidad del tratamiento fiscal, asegurando que tanto las tasas de los impuestos como los criterios para su cálculo no habrán de variar y *d*] establecer medidas tendientes a la flexibilización del mercado laboral.

Por último, el Programa de Promoción de Exportaciones No Tradicionales (Penta) tiene como propósito promover las exportaciones de productos de origen agropecuario no tradicionales. El programa promueve la generación de exportaciones mediante la capacitación técnica a los productores y empresarios agroindustriales. Asimismo, apoya a los exportadores mediante financiamiento no rembolsable de los costos directos de las acciones

tendientes a la exploración de mercados y promoción de productos en el exterior.

Existen asimismo otros apoyos institucionales en la órbita del sector privado, tales como la certificación de empresas según las normas ISO 9000 realizada por el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas. A mediados de 1996, solamente ocho empresas –todas de capital extranjero– habían obtenido certificados. En la órbita privada, se ha intentado fomentar la cooperación entre empresarios para la exportación a través de la Cámara de Industrias la cual, con recursos del BID, ejecuta el Programa para el Desarrollo de Casas de Comercio y Consorcios de Exportación.

### III. DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍA

Tradicionalmente, la discusión en el país en torno a la tecnología no ha estado relacionada en lo fundamental con las políticas de competitividad. A pesar de observarse un cierto dinamismo del sistema de ciencia y tecnología, el tema no ha adquirido dimensiones importantes en el debate, más allá de lo que se refiere a la eficacia y eficiencia de los organismos involucrados.

Los diagnósticos del sistema de ciencia y tecnología en el país señalan que no existen objetivos claros ni una política general al respecto, aunque sí es posible enumerar esfuerzos dispersos y superpuestos en varios organismos públicos (Stratta y Halty, 1992, y Vaillant, 1992). A estas características se suman otras comunes a distintas dependencias del sector público, como el bajo salario relativo que reciben las personas de mayor nivel educativo, lo que ha impedido contar con personal idóneo de tiempo completo. Por otra parte, la mayoría de los organismos presentan dificultades para la interacción con el sector privado.

En lo que se refiere al financiamiento, el sector bancario no tiene líneas de crédito específicas para financiar innovaciones tecnológicas o de investigación a largo plazo. Este mercado no está desarrollado, pues los bancos privados tienen preferencia por ofrecer créditos de corto plazo.

En este contexto, en los años noventa ingresaron importantes recursos provenientes de organismos internacionales destinados

a mejora tecnológica. A su vez, el tema adquirió mayor relevancia en el sector privado a partir de iniciativas empresariales tales como la propuesta de creación, en 1991, del Centro de Gestión Tecnológica —que recién comenzó sus actividades en 1994— con el objetivo de fomentar la incorporación de tecnologías y la vinculación de empresas con institutos de investigación.

### *El financiamiento a la innovación y la investigación*

En 1992, se aprobó un programa con el BID por 50 millones de dólares a ser ejecutado antes de 1995, canalizado a través del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicyt), con el objetivo de: financiar proyectos de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología presentados por los sectores público y privado; invertir en infraestructura científica y tecnológica, particularmente en la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República y en el Instituto de Investigaciones Biológicas “Clemente Estable”; financiar estudios de maestría, doctorado y formación en cursos cortos y facilitar la articulación entre los proyectos de ciencia y tecnología y las actividades productivas. Estos fondos se han complementado con otras partidas de diversas agencias internacionales. El gran volumen de recursos manejado por el Conicyt ha dado al organismo el liderazgo tácito en cuanto a la determinación de los criterios de prioridad.

El destino de los fondos se concentró en el sector público. Por ejemplo, en 1994 sólo 5% de los montos destinados a investigación fue solicitado por instituciones privadas, mientras que 77% correspondió a la Universidad de la República y 28% a otras organizaciones públicas. En cuanto a los gastos en recursos humanos, entre diciembre de 1992 y agosto de 1994, 83% del monto adjudicado se dirigió a la Universidad y el resto a otras entidades públicas (Lamschtein, 1996).

No es fácil concluir si la baja colocación de fondos en el sector privado se debe a una escasa demanda o es consecuencia del funcionamiento del Conicyt. Este organismo ha tenido dificultades para la rápida toma de decisiones, tanto por problemas internos de gestión, como por estar sujeto a regulaciones del Ministerio de Educación, de organismos públicos encargados de los controles del gasto, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del propio BID.

La canalización de recursos hacia el sector público ha dinamizado el sistema principalmente en cuanto al desarrollo de la investigación científica y tecnológica, en particular en lo que se refiere a la universidad.

En este marco, en 1994 el Conicyt inició un programa con carácter piloto, impulsado por la Cámara de Industrias del Uruguay, orientado a la financiación de proyectos innovadores en las empresas privadas.<sup>4</sup> Este programa, que ofrece préstamos en moneda nacional de hasta seis años con una tasa de interés igual a la inflación más 2%, ha sido el más exitoso en lo que se refiere al vínculo con las empresas. Por un lado, la ventanilla del programa es el Centro de Investigación Tecnológica de la Cámara de Industrias, lo que facilita su promoción. Por otro, la solicitud puede hacerse en cualquier momento del año, con lo que el sector privado cuenta con una mayor flexibilidad para el acceso, a diferencia del resto de los recursos ofrecidos a los que se recurre en períodos prefijados.

### *Organismos de investigación y asistencia técnica*

En este campo, la Universidad de la República ha tenido un papel tradicionalmente importante vinculado a la investigación de ciencias básicas el cual se vio reforzado, como ya fue mencionado, con los recursos canalizados por el Conicyt. Además, desde fines de los años ochenta ha ido desarrollando vínculos con los sectores productivos; primero a través de contactos informales y luego a través de convenios formales. Este esfuerzo no fue acompañado de una política general al respecto, por lo que no existe un marco sobre los sectores prioritarios, los límites del vínculo, los objetivos del mismo, ni una difusión de la oferta potencial.

<sup>4</sup> Ofrece distintas alternativas: i] línea de Crédito de Rembolso Total Obligatorio de hasta 150 000 dólares; ii] línea de Crédito de Riesgo y Beneficio Compartido de hasta 100 000 dólares orientada a proyectos de alto riesgo, para los que se financia hasta un 60% de los costos y condonables en hasta 20% o un valor absoluto de 25 000 dólares; y iii] línea de Créditos de Rembolso Parcialmente Obligatorio de hasta 100 000 dólares para promover la colaboración entre empresas e institutos de investigación sin fines de lucro, para los que se financia el 60% de los costos y con un monto no rembolsable que no supere 20% del costo total ni 25 000 dólares, por concepto de los servicios ofrecidos por el instituto de investigación.

En los hechos, se observa una concentración de convenios con entidades públicas,<sup>5</sup> lo que refleja un divorcio entre investigación y el sector productivo privado. En este sentido, los empresarios que han comprado servicios universitarios mencionan fallas de información en cuanto a las potenciales ofertas que puede ofrecer la universidad y dónde dirigirse dentro del organismo, de gestión administrativa y financiera y de incumplimiento de los plazos, tanto para el acceso a la firma del convenio como para su ejecución. Si bien las empresas consideran que sus objetivos fueron atendidos, las dificultades mencionadas son un obstáculo para la penetración de la investigación universitaria en el sector privado. Además, otro aspecto importante es que prácticamente en todos los casos, la relación con la universidad se originó debido a que el agente empresarial era egresado de la misma. Ello significa que difícilmente existe atención a empresas medianas y pequeñas, ya que suelen carecer de profesionales en su plantel (Hein y otros, 1996).

Una segunda entidad es el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), organismo público creado en 1989 luego de un debate sobre el cúmulo de esfuerzos superpuestos en el área de investigación científica y tecnológica relacionada con el sector agropecuario. Este instituto cuenta con recursos propios provenientes de la recaudación de parte del impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios y de la venta de sus servicios y producción, a lo que se sumó en 1990, un préstamo externo de 20 millones de dólares. Además de ejecutar sus propios proyectos, el organismo canaliza un Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria dirigido a financiar investigaciones ejecutadas por otras entidades públicas y privadas. La mayoría de las adjudicaciones se ha dirigido al sector público y en particular a la Universidad de la República. Por otra parte, el INIA tiene una relación exitosa con el sector productivo a través de la difusión de los resultados de las investigaciones. La transferencia tecnológica se realiza básicamente mediante capacitación a técnicos de organizaciones que operan en contacto con productores.

Una tercera entidad es el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (Latu) creado en los años sesenta, cuyos objetivos son el control de

<sup>5</sup> En 1995, había 159 convenios aprobados con entidades públicas (60 con empresas, 55 con ministerios y 28 con intendencias) y 48 con privadas (27 empresas, 13 asociaciones civiles y 8 organismos paraestatales).

calidad de las exportaciones y el contralor de la admisión temporaria, así como la asistencia técnica. En el pasado, el organismo fue criticado por las empresas e incluso existieron protestas formales sobre los servicios brindados. La superposición de tareas de contralor y asesoramiento impedían un buen vínculo entre el instituto y el sector empresarial. Desde los noventa, el organismo ha intentado cambiar su política a efectos de mejorar sus relaciones con el sector productivo. Para evitar los problemas que surgían del contralor, agilizó los trámites para la admisión temporaria implantando controles durante el proceso de producción. Por otra parte, respecto de la prestación de asistencia técnica, comenzó a concentrar sus acciones en los sectores de mayor demanda. Además, ha concretado un número importante de convenios de cooperación con organismos extranjeros que incluyen transferencias de experiencias, actividades conjuntas y capacitación de recursos humanos.

Tradicionalmente, el potencial del Latu en materia de apoyo tecnológico era importante por contar con recursos de entre 3 y 4 millones de dólares, provenientes de tarifas a las importaciones en admisión temporaria y del tres por mil de las exportaciones no tradicionales. En el marco de su nueva política, ha promovido la obtención de ingresos genuinos provenientes principalmente de la venta de servicios (asesoría, ensayos, análisis, etc.) y de la explotación de un parque de exposiciones. Los resultados han sido exitosos: de una facturación de unos 40 mil dólares anuales por estos conceptos en los años ochenta, recaudó en 1995 aproximadamente 4 millones debido al crecimiento de la demanda por sus servicios.<sup>6</sup> En cuanto a las ferias que ha coorganizado, el organismo evalúa que promovieron una mayor conexión con las empresas además de contribuir positivamente al ambiente empresarial.

Para su vínculo con el sector productivo, además de contar en la dirección con un representante de la Cámara de Industrias, el Latu se organiza en mesas sectoriales con participantes de las empresas correspondientes en las que se define la línea específica de trabajo. Para cada área cuenta con un laboratorio de análisis y ensayo especializado y, en la mayoría de los casos, una planta piloto anexa. En lo que se refiere a la innovación, básicamente tra-

<sup>6</sup> En 1996, 40% de los ingresos del Latu provienen del impuesto a las exportaciones, 30% de los servicios que ofrece en forma monopólica (admisión temporaria y control de calidad obligatorio) y 30% de ventas de servicios en el mercado.

baja en torno a la adaptación de tecnologías, a veces a pedido de empresas y en otras ocasiones por iniciativa propia principalmente en áreas percibidas como demandantes potenciales.

Finalmente, entre los objetivos del Latu, también se encuentra la certificación de la calidad de los productos exportados. Éste es un servicio caro, pero las empresas aportantes —exportadoras no tradicionales— pueden acceder a descuentos e incluso obtenerlos en forma gratuita en los casos en que la solicitud del certificado sea obligatoria. Además, el Latu otorga el Sello de Calidad a partir de una evaluación a solicitud de cualquier empresa, independientemente de su sector de actividad o mercado de destino de sus ventas.

Un cuarto organismo, estrechamente vinculado a esta área de política, es la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial del Ministerio de Industria, creada en 1967. Diagnósticos de los años ochenta indicaban la existencia de problemas de gestión, de obsolescencia de los equipos para mantener actualizada la información a costos razonables y un muy bajo porcentaje de registros en relación a las patentes otorgadas en el resto del mundo. En los años noventa, comenzó un proceso de actualización y modernización impulsado por el ingreso de recursos externos a partir de 1992. Ello se tradujo en un importante crecimiento de los registros y en mayor agilidad en los trámites.

### *Servicios de información*

El Sistema de Información Industrial y Tecnológica del Centro Nacional de Tecnología y Productividad Industrial brinda un servicio de consultas de bases de datos nacionales e internacionales. A pesar del objetivo de difusión tecnológica, la mayoría de la información disponible versa sobre temas comerciales (mercados, productos, precios, proveedores, etc.). El número de consultas realizadas es reducido; por ejemplo, en 1994, sólo se registraron 34.

Desde fines de los años ochenta, el sector privado se ha interesado en establecer sistemas de información que contemplan también con mayor énfasis los aspectos comerciales. Es el caso de dos servicios prestados por la Cámara de Industrias: el Sistema Piloto de Información Tecnológica, cuyo objetivo principal es la identificación de socios, y el Servicio de Información para Empresarios. Actualmente, el Centro de Gestión Tecnológica tiene la intención

de implementar un servicio de información que contemple la vinculación entre la demanda y oferta de empresas, institutos científicos y tecnológicos y entidades financieras.

#### IV. CALIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Tradicionalmente, el país ha considerado que cuenta con recursos humanos con buena calificación, producto de una temprana consolidación y extensión de la enseñanza pública gratuita. En el contexto de los cambios en el sector productivo ocurridos en los años setenta, se originaron desajustes entre las calificaciones ofrecidas y demandadas. Como consecuencia, se asistió a un proceso de aumento y diversificación de la demanda de educación, a la vez que creció la oferta privada.

En cuanto a la formación para el trabajo, la demanda estimuló el aumento de la oferta de cursos privados que comenzaron a desarrollarse en los setenta en un mercado sin regulaciones ni controles. En particular, la multiplicidad de ofertas no estuvo acompañada de un sistema de información que ayudara los procesos de búsqueda ni de un sistema de certificados ni de evaluaciones que permitieran distinguir niveles y calidades. La mayoría de los cursos son cortos y dirigidos a la población en general, encontrándose en escasas ocasiones institutos que coordinen los programas ofrecidos con empresas.

La reacción del instituto público de formación no se dio como respuesta a este proceso sino como consecuencia de la reestructuración de la enseñanza media en 1985. El Instituto de Formación Técnica Profesional (antigua Universidad del Trabajo del Uruguay, UTU) debió adaptar sus cursos al nuevo requisito de nueve años obligatorios de enseñanza, lo que condujo a una jerarquización de la formación en algunos tópicos admitiendo el acceso a estudios superiores. De todas formas, mantuvo su oferta de cursos de formación con bajo requisito de educación básica (en algunos casos menos de seis años) para personas de más de 15 años, esto es, desertores del sistema de enseñanza.

Así, el mercado de formación fue consolidándose en torno a cuatro segmentos que se distinguen por la diferente participación

de la oferta pública de cursos y el grupo de población demandante: *i*] el vinculado directamente a los procesos productivos (electricidad y electrónica, mecánica, seguridad industrial, etc.), en la oferta de este segmento hay una importante participación del sector público;<sup>7</sup> *ii*] el tradicional en el país, que se concentra en la formación para el desempeño en tareas administrativas, comerciales y de gestión empresarial, en este segmento la oferta privada es abundante y ha crecido en los últimos años, compitiendo con la de UTU;<sup>8</sup> *iii*] el vinculado a la informática, que ha sido el motor de crecimiento del mercado de formación, y *iv*] un segmento que se está desarrollando actualmente, vinculado con nuevas inversiones en el sector servicios: turismo, hotelería y gastronomía; al igual que sucedió con la informática en sus inicios, parte de estas nuevas iniciativas de formación de los recursos humanos está en manos de las empresas inversionistas (Bucheli y Mendive, 1996).

Así, en los años noventa, el promedio de los años de educación cursados de los entrantes al mercado de trabajo ha crecido, al tiempo que ha aumentado la heterogeneidad de su calificación, como resultado de la diversificación de ofertas de formación. En este contexto, se detectan los primeros intentos de diseño y ejecución de dos políticas vinculadas con áreas que influyen directamente sobre la competitividad: *i*] la formación de trabajadores para el desempeño en el sector privado, cuya atención comienza con la creación de un fondo para apoyar la reconversión en el sector laboral, y *ii*] la reforma del sistema educativo.

En 1992, se constituyó el Fondo de Reconversión Laboral integrado por un aporte de las empresas privadas equivalente a 0.25% de los salarios, que, a partir de 1992, es pagado por partes iguales por empresas y trabajadores. La administración del Fondo quedó a cargo de la Junta Nacional de Empleo (Junae), integrada por el director de la Dirección Nacional de Empleo (Dinae), un representante de los empresarios y uno de los trabajadores. La Dinae, organismo ubicado en la órbita del Ministerio de Trabajo, tiene entre

<sup>7</sup> Encuestas realizadas a empresas y otros indicadores secundarios dan cuenta de importantes carencias en las calificaciones de los trabajadores formados en este segmento (Bucheli y otros, 1992, y Bucheli y Mendive, 1996).

<sup>8</sup> Estudios realizados por la COMISEC (1994) detectan que las mayores carencias de los recursos humanos del país se concentran en la gestión empresarial a pesar de la multiplicación de los cursos ofrecidos por el sector privado, en particular a nivel terciario.

sus objetivos específicos la ejecución de programas de reconversión con cargo al fondo. La creación de estas instituciones estuvo vinculada a la percepción de que la integración al Mercosur repercutiría en la estructura productiva del país y, por lo tanto, en los requerimientos de calificación de la mano de obra.

En los inicios, la ley restringió la población beneficiaria a los amparados en el seguro de desempleo.<sup>9</sup> Posteriormente, en 1996, se han agregado los trabajadores rurales desocupados, trabajadores en actividad de empresas o sectores que la Junae determine y otros grupos con dificultades de inserción laboral o con empleo con limitaciones.

Además, el Fondo puede destinarse al apoyo de centros de formación, al aporte de herramientas y pequeña maquinaria para proyectos productivos en el marco de actividades de formación. Los detalles sobre la modalidad de funcionamiento de los programas y las decisiones sobre prioridades están en discusión a mediados de 1996. La ejecución de los cursos ha estado a cargo de entidades que brindan capacitación, seleccionadas a través de llamados a licitación, lo que refuerza el papel del sector privado en la oferta de formación.

En materia educativa, en 1995 comenzó una reforma con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza impartida y racionalizar el uso de los recursos. Las medidas tomadas hasta mediados de 1996 han apuntado principalmente a la universalización de la preescolarización de los niveles de cuatro y cinco años y a la reforma de los contenidos curriculares del ciclo secundario. En el caso particular de la UTU, se apunta a continuar y profundizar la tendencia a jerarquizar la formación en determinadas áreas (bachilleratos tecnológicos en las áreas de química, frío y calor, y computación). Combinado con un objetivo de racionalización del gasto, se busca también la eliminación de cursos caros con baja demanda.

Por otra parte, la baja remuneración de los docentes ha conducido a una desprofesionalización de esa actividad y, por lo tanto, a problemas de calidad en la enseñanza impartida. Para tratar de resolver estas dificultades, se han introducido primas a los poseedores de título de egreso de los institutos docentes y por no ausen-

<sup>9</sup> Este subsidio consiste en una prestación mensual en dinero por seis meses a desocupados sin otro ingreso, que se interrumpe si el trabajador se reintegra a la actividad antes del plazo estipulado.

tismo, y se ha dado un fuerte impulso a los cursos de perfeccionamiento docente.

## V. PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Las políticas destinadas al fomento de este sector de pequeñas y medianas empresas comenzaron a mediados de los años ochenta a través de programas de instituciones privadas, que ofrecían conjuntamente capacitación y créditos, dirigidas principalmente a unidades económicas con menos de 10 ocupados.<sup>10</sup> Estos programas fueron financiados con fondos de organismos internacionales. A fines de los ochenta y principios de los noventa, el fomento a este sector adquirió un apoyo institucional mayor con la creación de organismos públicos específicos y de la aparición de nuevos programas en la órbita privada, financiados con fondos de agencias de desarrollo.

En 1990, en el marco del programa BID/MYPE, se creó la Dirección Nacional de Artesanías y Pequeñas y Medianas Empresas (Dinapyme) en la órbita del Ministerio de Industria. Uno de sus cometidos principales es coordinar las actividades que se desarrollan en el país en materia de fomento a las micro, pequeña y mediana empresas y a las artesanías. Por otro lado, emprende actividades de atención personalizada a los empresarios del sector, que cubren asesoramiento pre y poscredicio, información tecnológica y comercial, y capacitación. Durante 1993 se atendieron unas 500 consultas personales, se facilitó la capacitación a unos 750 empresarios y se tomaron unas 160 solicitudes de vinculación comercial con el

<sup>10</sup> En Uruguay se define como microempresas a unidades económicas que tienen de una a cuatro personas ocupadas, cuyo límite de ventas netas anuales no supera los 60 000 dólares y cuyos activos no exceden los 20 000 dólares. Las pequeñas empresas son unidades que tienen entre cinco y 19 personas ocupadas, un monto máximo de ventas netas anuales de 180 000 dólares y un activo máximo de 50 000. Las medianas son unidades que ocupan de 20 a 99 trabajadores, ventas netas anuales no superiores a 5 millones de dólares y activos por debajo de 350 000. En 1988, estos tres grupos de empresas respondían por 66% de la ocupación y 60% de los trabajadores industriales. A su vez, en 1988-1993 contribuyeron en promedio con la cuarta parte de las exportaciones.

exterior con el apoyo de la red de información Organización Latinoamericana de Apoyo a la Mediana y Pequeña Empresa (OLAMPE), servicio que se ha complementado con la labor de otras redes similares. En relación con los resultados de estas actividades, no existe una evaluación pues no se han realizado programas de seguimiento de los empresarios participantes.

A su vez, el programa BID/MYPE canaliza fondos a través de instituciones bancarias —públicas y privadas— y de promoción, a efectos de facilitar el acceso al crédito de este tipo de empresas. Los préstamos son de plazo más prolongado que los comunes en el mercado y las tasas de interés, algo menores. El apoyo crediticio que brindan algunas entidades se combina con una prestación de servicios de capacitación.

En el seno de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), desde 1991 funciona el "Servicio de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria, Proyecto CIU-GTZ". Sus acciones de apoyo se desarrollan en cuatro áreas: *a*] asistencia técnica y cooperación industrial, *b*] capacitación y formación de empresarios, *c*] difusión de información y *d*] programas de colaboración con otros programas promotores del sector. La asistencia técnica se ha dirigido hacia la industria del calzado, marroquinería, lencería, vestimenta, tejido de punto y vinos. El programa subsidia entre 15% y 40% del valor de los servicios prestados en función de las condiciones financieras de cada empresa. Desde 1993, los talleres de capacitación son totalmente financiados por los empresarios.

Otra de las iniciativas privadas es el programa Emprendedores de Base Tecnológica (Empretec), creado en 1989 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que, desde 1993, tiende a convertirse en un programa progresivamente autónomo. Su objetivo es ser un instrumento dinamizador de las pequeñas y medianas empresas y su estrategia global consiste en: identificar y seleccionar a los participantes en cursos de entrenamiento sobre creación de empresas y en talleres sobre gestión empresarial; brindar asistencia y consultoría y promover negocios mediante la presentación de proyectos ante instituciones financieras, y el apoyo a potenciales inversionistas, ferias locales o internacionales, misiones de negocios, etc. Los costos de los servicios están subvencionados en relación con los ingresos de los usuarios. De acuerdo con evaluaciones que ha realizado la propia institución, la principal crítica de los participantes es la ausencia de apoyo crediticio direc-

to. Por otra parte, a pesar de que se constatan mejoras en los indicadores económicos de las empresas participantes, un alto porcentaje de ellas evaluó que dichos progresos no obedecieron a los apoyos recibidos por el programa (Lamschtein, 1996).

Ni las políticas públicas ni los esfuerzos de la órbita privada en lo que refiere a este tipo de empresas han sido objeto de mayores evaluaciones. En parte, ello se debe a la heterogeneidad de este sector, lo que dificulta medir los alcances de los instrumentos utilizados. Por otro lado, dichos programas procuran diferentes objetivos tales como empleo, distribución del ingreso y productividad, lo que dificulta más aún su evaluación.

## VI. PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

La intensificación de la preocupación por el medio ambiente se observa a partir de mediados del decenio de los ochenta, cuando una comisión especial creada por el Poder Legislativo realizó una recopilación ordenada de la normativa vigente. El informe de la comisión diagnosticó una dispersión de fuentes reguladoras resultado de cien años de ordenamientos establecidos por el gobierno nacional y los 19 gobiernos locales. Las normas fueron sucediéndose para regular aspectos parciales, buscando proteger actividades distintas de las de alcance ambiental directo, tales como salud, producción o tranquilidad pública. Así, la preocupación por el tema nació fuera del marco de una política ambiental. A su vez, la comisión comprobó que, en este contexto, fueron aprobadas normas contradictorias, a la vez que el desconocimiento de algunas de ellas ha conducido a su no aplicación y control.

La Dirección de Medio Ambiente (Dinama) se creó en los noventa, en la órbita del Ministerio de Vivienda. Las tareas de esta Dirección comenzaron a tener mayor relevancia a partir de la aprobación de una ley de medio ambiente de enero de 1994. En ella, se declaró de interés nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación. Además de las eventuales sanciones administrativas o penales, los responsables deben hacerse cargo de solucionar los perjuicios ocasionados y, en caso de que fueran irreversibles, de las medidas ten-

dientes a reducirlos. La ley además enumera una serie de actividades que requieren una evaluación de impacto ambiental previa a su desarrollo, exigiendo para su ejecución una autorización conocida como el Certificado Verde otorgado por la Dinama. Por otra parte, el Poder Ejecutivo se reserva el derecho de disponer la suspensión de obras en cualquier momento durante su ejecución. Además de las actividades mencionadas en la ley, algunas líneas de crédito que canalizan recursos de organismos internacionales exigen la presentación de dicho certificado.

En este contexto de mayor relevancia del tema ambiental, el Latu también dispuso la creación de un área de investigaciones tecnológicas para apoyar el desarrollo de procesos industriales no contaminantes. Sin embargo, el tema ambiental en el Latu ha tenido poco dinamismo, explicado en parte por la falta de receptividad de las empresas y de la sociedad en su conjunto.

## VII. EL DEBATE ACTUAL

Sin duda, una de las interrogantes más importantes para el desarrollo futuro del país se refiere a la identificación y el análisis de los factores que han dificultado la realización de una política nacional de competitividad que establezca prioridades en este ámbito. En primer lugar, aun cuando exista la visión generalizada de que el desarrollo del país se debe basar en el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, distintos agentes sociales resaltan la ausencia de definiciones claras, por parte del gobierno y de la sociedad, acerca del perfil productivo futuro del país.

En segundo lugar, las distintas posiciones asumidas en el debate en torno a la intervención del Estado también inciden en esta indefinición de estrategia y políticas. Por un lado, existe un mayor acuerdo sobre la necesidad de consolidar los equilibrios macroeconómicos, los que, para algunos, dan lugar automáticamente a una mejora en el ambiente competitivo microeconómico, volviendo innecesarias las intervenciones estatales en este nivel. Por otra parte, los que se ubican fuera de esta posición plantean la imposibilidad de definir prioridades en un contexto de falta de confianza en la eficacia del sector público para diseñar y ejecutar políticas.

Para estos últimos, la presencia de un Estado débil en sus capacidades de diseño, control y gestión de políticas hace de la no intervención una suerte de *second best*. Como resultado, se ha llegado a una situación en la que la intervención existe sin un marco global que la oriente y bajo la dirección de organismos autónomos con perspectivas muchas veces coyunturales.

Aun reconociendo que el debate nacional ha girado principalmente en torno al tamaño y las funciones del Estado, existen discusiones sobre las distintas áreas de política analizadas anteriormente.

En lo referente a las exportaciones, el continuo encarecimiento de los costos en dólares de los productos uruguayos que se ha dado desde fines de los años ochenta ha hecho que la discusión acerca de la competitividad de las mismas se centrara casi exclusivamente en el nivel del tipo de cambio real. Más recientemente, los exportadores han cambiado el énfasis de sus planteamientos sobre la política cambiaria y, sin desconocer las pérdidas derivadas por el cambio en los precios relativos, demandan progresivamente políticas más relacionadas con el entorno competitivo de las empresas. Por su parte, en abril de 1996, la Cámara de Industrias del Uruguay presentó propuestas para el mejoramiento de los instrumentos fiscales de apoyo a las exportaciones. Esta iniciativa se deriva de la percepción que tienen los empresarios de que otros países de la región utilizan mecanismos de promoción fiscales que Uruguay descarta en la actualidad.

El sistema de ciencia y tecnología tuvo un importante impulso debido al aumento de los recursos externos, pero persisten graves problemas de vinculación entre su desarrollo y las demandas del sector productivo privado. Si bien existen carencias en los organismos e instrumentos para atender las demandas de las empresas, se ha esgrimido también que éstas tienen dificultades para identificar y analizar problemas cuya solución radica en el ámbito tecnológico, básicamente por falta de personal capacitado. En los medios académicos se discuten las virtudes y defectos de la tendencia a incorporar tecnología del exterior en contraposición al desarrollo de tecnología nacional. En este sentido, uno de los aspectos más importantes del debate se refiere a las dificultades de adaptar tecnología de países grandes a un país pequeño y, en particular, a sectores cuyo destino de ventas es primordialmente su mercado interno.

Por su parte, los debates sobre educación y formación profesional no han estado directamente vinculados a consideraciones sobre productividad y competitividad, a excepción de casos aislados (Rivas y otros, 1994, y Comisec, 1994). En el caso de la educación formal, la discusión se ha circunscrito a la calidad y contenido de los programas oficiales y a su grado de vinculación con el mercado de trabajo. Con respecto a la formación profesional, la importancia que se le asigna en el debate obedece en gran medida a la capacidad que se le atribuye en la disminución del desempleo y a su papel como política social. Ejemplos de ello son la creación del Fondo de Reversión Laboral con el cometido de capacitar a los desocupados y la importancia que se le asigna a la formación técnica con bajo requisito educativo de ingreso. La falta de discusión sobre este último tema conduce a que los beneficiarios de estos programas reciban un nivel de semicalificación sin que se planteen soluciones que ayuden a esas personas a completar los nueve años de enseñanza obligatoria.

No obstante lo anterior, a fines de 1995, la Dinae promovió discusiones sobre la ejecución de programas de capacitación para ocupados, que se espera que redunden en una mejora de la competitividad. En los debates, se alinearon posiciones cercanas a las posturas que se engloban dentro de la perspectiva denominada *demand driven*, en el sentido de que las empresas son quienes emiten las señales sobre cuáles deber ser las áreas consideradas prioritarias, en antagonismo con la forma en que ha venido trabajando la Dinae, sobre la base de la detección de necesidades por parte de sus propios servicios.

Otro debate, en este caso no explícito, se refiere al papel que debería desempeñar la educación técnica. La controversia sobre la importancia de la educación técnica postsecundaria o la formación con bajo requisito educativo de ingreso se confunde con el objetivo social de brindar herramientas para el trabajo a los jóvenes de hogares de bajos ingresos. En los hechos, debido a la carencia de planteos claros, los cursos dirigidos a los entrantes al primer segmento del mercado están diseñados para preparar egresados semicalificados, esta carencia provoca también que no se busquen otras soluciones ni se den apoyos especiales para completar el ciclo escolar obligatorio. El no haber dirimido estos aspectos contribuye a explicar los problemas de calificación del denominado primer segmento laboral, lo que a su vez repercute en el nivel de mandos medios.

No existe en el país un debate sobre lineamientos generales de las políticas para el sector de pequeñas y medianas empresas, más allá de reclamos concretos relacionados con las condiciones de los créditos disponibles. A su vez, debe tenerse en cuenta que la introducción de instrumentos de política de apoyo a estas empresas se vinculó a la disponibilidad de fondos internacionales para tales cometidos, sin integrarse a un marco de políticas de competitividad. Esto se refleja en el hecho de que los instrumentos relacionados con otras políticas (tecnología, exportaciones y capacitación) no incluyen aspectos específicos orientados a las pequeñas y medianas empresas.

Los temas relacionados con el sector público (calidad de los servicios, tamaño del sector, salarios y jubilaciones, etc.) han sido temas de debate durante los últimos diez años en los que han participado distintas organizaciones políticas y de la sociedad civil y la población en general. Más allá de las críticas y las discusiones en torno a las soluciones, ha existido un consenso de la necesidad de reformas en el sector público, lo que responde, entre otros aspectos, a razones de competitividad. En este sentido, el sector empresarial ha participado de los debates alegando enfrentar problemas debido a las altas tarifas e impuestos en comparación con otros países de la región; su discurso tomó mayor importancia luego de la integración del país al Mercosur. Las altas tarifas e impuestos son atribuidos a la ineficiencia del sector público y a la necesidad de financiar un gasto elevado, al que contribuye el déficit de la seguridad social. La reforma del Estado y del sistema de pensiones y jubilaciones son resultado de estas preocupaciones.

La reforma del Estado comprende un conjunto de normas que, entre otros aspectos, buscan agilizar la prestación de servicios y mejorar la gestión, al tiempo que se persigue una reducción de personal. Su promulgación no ha dado lugar a mayores conflictos y ha tenido pocas repercusiones, aunque algunos agentes temen que dé lugar a un aumento del gasto público en el corto plazo. Un aspecto importante a tener en cuenta es que la reforma se llevará a cabo en un contexto de crecimiento de la tasa de desempleo, lo que podría afectar las decisiones de renuncia de los funcionarios. Por el contrario, la reforma de la seguridad social ha levantado numerosas críticas, fundamentalmente en lo que se refiere a su organización institucional, costo y posibles influencias sobre el mercado de valores.

La solución que se dé al debate sobre la reforma del Estado en su conjunto necesariamente tendrá un efecto de significación en la competitividad de un país con una presencia del Estado tan marcada en la sociedad y una tradición tan larga de acción estatal como el Uruguay.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALADI (1995), *Incentivos a las exportaciones aplicados a los países miembros*, Montevideo, Secretaría General.
- Berretta, N. (1991), "Las ventajas de ser pequeño. Apuntes para una política comercial estratégica frente al Mercosur", en CIESU-FESUR (ed.), *Pequeños países en la integración. Oportunidades y riesgos*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- , F. Correa y R. Osimani (1994), "El régimen de admisión temporaria en el marco regional. Actualización para 1991", Informes de investigación, núm.32. Montevideo, CINVE.
- , F. Lorenzo y C. Paolino (1991), *En el umbral de la integración*. Montevideo, Estudios CINVE 14.
- Bucheli, M. y C. Mendive (1996), *Programas de formación para el trabajo. Sugerencias para el caso uruguayo*, Montevideo, CEPAL.
- , A. Cassoni, R. Diez de Medina y M. Rossi (1993), "Recursos humanos en el proceso de ajuste: el caso uruguayo", Documento 2/93, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales.
- Comisión Sectorial para el Mercosur (1994), *Bases para la discusión de una agenda nacional por la competitividad*, Estudios Técnicos, Serie B, núm. 10, Montevideo, Comisec, diciembre.
- Esser, K. y otros (1995), *Nuevas tendencias del fomento a la exportación. Exigencias al concepto y a los instrumentos. El ejemplo del Uruguay*, Estudios e informes 11/1995, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Hein, P., A. Mujica y A. Peluffo (1996), *Universidad de la República / Sector Productivo. Análisis de una relación compleja*, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Lamschtein, S. (1996), *Proyecto competitividad sistémica en el Uruguay. Una aproximación primaria al sistema nacional de innovación del Uruguay. Informe especial*, CIESU, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Nin, A. y R. Patrón (1995), *Heterogeneidad en intensidad factorial y ajuste*, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales.

- Rivas, J. J. y otros (1994), *Propuesta para un sistema descentralizado de capacitación laboral*, Estudios Técnicos, Serie C, Montevideo, OMISEC.
- Stratta, N. y M. Halty (1992), "Políticas públicas e innovación industrial" en CEPAL (ed.), *Competitividad, políticas tecnológicas e innovación industrial en Uruguay*, Montevideo, CEPAL.
- Vaillant, M. (1995), *El GATT 94 y la Organización Mundial del Comercio. Una nueva agenda para Uruguay*, LC/MVD/R125, Montevideo, CEPAL.
- (1992), "Inserción internacional, competitividad y tecnología", en CEPAL (ed.), *Competitividad, políticas tecnológicas e innovación industrial en Uruguay*, Montevideo, CEPAL.
- Vaz, D. (1995), "Uruguay y el Mercosur", *Cuaderno de Negocios Internacional e Integración*, núm. 2, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, mayo-junio.

## 10. LA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN ECONOMÍAS ABIERTAS

JOSEPH RAMOS\*

### I. INTRODUCCIÓN

En la medida en que las economías de América Latina y el Caribe se han ido estabilizando –fenómeno aún incompleto en muchos países y apenas iniciado en otros– ha resurgido el interés en diseñar estrategias de desarrollo a más largo plazo, que faciliten a la región el paso de una trayectoria de lento crecimiento a otra mucho más rápida, como la lograda por los países exitosos de desarrollo tardío del este asiático.

Sin embargo, el mismo viraje estratégico –de un crecimiento orientado hacia adentro a otro que apunta hacia afuera– obliga a preguntarse si en una economía abierta hay cabida para una política de desarrollo productivo o, al menos, para una política que vaya más allá de facilitar la reestructuración durante el tránsito hacia una economía abierta y desregulada. Y, si tal política tiene cabida en una economía abierta, ¿en qué diferirá de las políticas industriales del pasado?

El hecho central para responder a esos interrogantes es la enorme diferencia de productividad que existe entre las empresas de la región y las de mejor práctica en el mundo desarrollado. Se estima que la empresa media de la región trabaja con una productividad equivalente a sólo un tercio o un cuarto de la correspondiente a una empresa promedio en los países desarrollados. Esta diferencia es una realidad en casi todos los sectores productivos y para casi todos los tamaños de empresa.<sup>1</sup>

Tal brecha de productividad ofrece, como contrapartida, la ventaja de que si se logran aprovechar las prácticas internacionales

\* Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>1</sup> Para un análisis en detalle de este punto, véase Ramos (1996).

mejores y más idóneas para los países de la región, éstos podrán entrar en una trayectoria de acelerado crecimiento económico, como la que ha caracterizado la evolución de todos los países exitosos de desarrollo tardío. Para alcanzar tal objetivo, un factor determinante es fortalecer la competitividad internacional mediante avances sistemáticos y sostenidos de la productividad. Estos avances son la única manera de lograr mejoras de competitividad continuas y no por una sola vez.

Para elevar la competitividad es necesario mejorar la eficiencia en cuatro planos: en primer lugar, a nivel de planta (plano microeconómico), que en la región operan muy por debajo de las mejoras prácticas internacionales. Pero la competitividad y la productividad dependen no sólo de la eficiencia dentro de la empresa, sino también de la eficiencia del entorno (los mercados de factores y la infraestructura física e institucional) en que ésta se inserta (plano mesoeconómico).

Finalmente, la mayor productividad micro o mesoeconómica servirá de poco si se da en un contexto caracterizado por agudos desequilibrios macroeconómicos o por una estrategia de desarrollo mal encaminada (como ahora se percibe que sucedió progresivamente en el caso de la sustitución de importaciones a partir de mediados de los años sesenta). La eficiencia conjunta en estos cuatro planos (micro, meso y macroeconómico, más el estratégico) —lo que se ha denominado competitividad sistémica— determina finalmente la mayor o menor competitividad de un país en relación con el resto del mundo.

### *Consensos*

Existe un creciente consenso respecto de las grandes líneas de política económica (los macro componentes) que es necesario seguir para cerrar la amplia diferencia de productividad que actualmente separa a los países en desarrollo de los del mundo desarrollado:

*i]* Mantener 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]* Perseverar en la apertura comercial para vincular más estrechamente las economías latinoamericanas y caribeñas a los mercados más grandes y dinámicos del mundo, y así beneficiarse de

economías de escala y de la presión vigorizante de una sana competencia.

*iii]* Dar mayor peso a las fuerzas del mercado y al sector privado para dirigir tal desarrollo, ya que hoy se está plenamente consciente de que no sólo hay fallas de mercado, sino también del Estado.

Respecto al primero de estos requisitos, si algo demostró la “década perdida” de los años ochenta es que si los equilibrios macroeconómicos no se mantienen dentro de márgenes tolerables, la inestabilidad generada compromete, cuando no imposibilita, el crecimiento económico, ya que el horizonte de previsión de los agentes económicos se reduce al muy corto plazo, lo que induce una actividad financiera especulativa e impide toda planificación económica razonable. Asimismo, se ha constatado que los peores retrocesos en materia de distribución del ingreso derivan de la pérdida del control de los equilibrios macroeconómicos, o bien de los esfuerzos por restaurarlos. Es por eso que actualmente hay consenso en todo el espectro político en cuanto a que el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos dentro de márgenes tolerables es condición necesaria (aunque no suficiente) para afianzar el crecimiento y también la equidad.

En segundo lugar, en el plano estratégico también se concuerda bastante en que la región debe insertarse internacionalmente para que su desarrollo no se vea limitado por la estrechez relativa de los mercados internos, salvo en el caso de Brasil y, tal vez, el de México. Por cierto, desde el punto de vista neoliberal la industrialización basada en la sustitución de importaciones fue siempre un error. En cambio, los neoestructuralistas estiman que esa estrategia tuvo sentido en su momento, si se considera que desde la gran depresión de los años treinta hasta por lo menos la última etapa de la reconstrucción europea (fines de los años cincuenta), predominó un contexto externo adverso al comercio internacional. No obstante, como siempre vieron tal orientación hacia adentro sólo como la primera fase de la industrialización, consideran que el período de aprendizaje se extendió mucho más de lo necesario y conveniente y que se han cumplido con creces los plazos para aprovechar esa plataforma industrial orientándola hacia afuera. Sólo así se podrá aprovechar el aprendizaje productivo adquirido, los estímulos a la calidad y la eficiencia que genera la competencia internacional, y las economías de escala que ofrecen los mercados

externos –sobre todo a los países de menor tamaño o con mercados nacionales pequeños.<sup>2</sup>

En tercer lugar, todos reconocen, y muy en particular los neoestructuralistas (por haberlo descuidado en el pasado), que no sólo el mercado adolece de fallas, sino que también el intervencionismo del Estado tiene sus limitaciones, sobre todo cuando éste busca abarcar un número creciente de ámbitos de acción. La consecuencia típica de tal sobrextensión ha sido un deterioro de la capacidad del Estado para ejecutar en forma adecuada incluso las funciones que son de su exclusiva responsabilidad (como, por ejemplo, mantener los equilibrios macroeconómicos, proveer acceso a niveles de educación, salud y seguridad social de calidad y cuantía por lo menos mínimas, y garantizar la seguridad ciudadana).

Ese estado de cosas ha dado lugar a una revalorización de los méritos del mercado –aun con todas sus imperfecciones–, ya que ahora es comparado no con una intervención estatal utópica, sino con un sector público real, también con limitaciones y deficiencias. Se trata, pues, de mejorar tanto el mercado como la acción estatal, más que de expandir uno a expensas del otro. De ahí proviene el reconocimiento de que la función productiva compete esencialmente al sector privado, y también el remplazo de la noción del Estado empresario por otra centrada en el buen cumplimiento de sus funciones esenciales, entre las cuales figura la promoción del desarrollo. A diferencia de épocas pasadas, en las que el intervencionismo no sólo era excesivo, sino que tendía a suplantar el mercado, en la actualidad cualquier intervención ha de ser no sólo selectiva (centrada en la superación de sus fallas más críticas), sino estar orientada a apoyar al mercado (*market friendly*).

### *Divergencias*

Sin embargo, por mucho consenso que exista en torno de las tres líneas de política mencionadas, ellas son condiciones necesarias, pero insuficientes para saltar etapas, cerrar la brecha de productividad y pasar a una trayectoria de crecimiento más rápido. Tam-

<sup>2</sup> Por ejemplo, dado su mayor poder adquisitivo, el mercado de Suecia (mediante según su PIB) es igual al de México, a pesar de que su población alcanza sólo a 10% de la de ese país; Canadá, por su parte, en comparación con Brasil, tiene un sexto de la población y un mercado que lo supera en un tercio.

bién se requiere de políticas de nivel meso (el entorno de la empresa) y microeconómico (a nivel de planta). Es aquí donde surgen las divergencias más importantes:

*i]* ¿Cuáles son los principales obstáculos por superar en los niveles meso y microeconómico?

*ii]* ¿Cuáles son, por consiguiente, los instrumentos más idóneos para hacerlo?, ¿sólo establecer los precios “correctos” (es decir, liberar los precios)?, ¿o es preciso aplicar políticas de promoción para subsanar los problemas más críticos?

*iii]* ¿Cuál ha de ser el papel del Estado? —¿activo o pasivo?— y si es activo, ¿en qué medida?

A riesgo de caer en una simplificación, es posible identificar dos enfoques al respecto, así como dos conjuntos de políticas, significativamente diferentes. Por una parte, está el enfoque neoliberal en cuyo marco se considera, en esencia, que los principales obstáculos por superar en los niveles meso y microeconómico son las rigideces en el funcionamiento de los mercados, que en gran parte son producto de la política o institucionalidad económica. Dado este diagnóstico, no resulta extraño su énfasis en la liberalización y flexibilización de los mercados, como si una vez hecho esto fueran a operar adecuadamente, ni tampoco el papel relativamente neutro y pasivo que le asigna al Estado. Un postulado implícito en este enfoque es que el precio libre en un mercado desregulado es el precio “correcto”, de equilibrio a largo plazo.

En cambio, el enfoque neoestructural considera que hay ciertas fallas fundamentales en los mercados que hacen que el precio libre, que equilibra oferta y demanda en un momento dado, puede no ser el precio de equilibrio a largo plazo y que, por lo tanto, no refleje la escasez real de bienes y, sobre todo, de factores. Es así que, según el enfoque neoestructural, los principales obstáculos que es necesario superar derivan, en el nivel mesoeconómico, de importantes vacíos y fallas en los mercados de factores y, a nivel microeconómico, de externalidades asociadas a la identificación, adopción, adaptación y difusión de las mejores prácticas internacionales, lo que conduce a la subinversión en tales actividades por parte de las empresas. Por eso el neoestructuralismo sostiene la necesidad de un Estado activo y de políticas meso y microeconómicas selectivas para corregir los estrangulamientos más críticos de los mercados de factores —de tecnología, divisas, capital físico y capital humano— así como para ayudar a las empresas a internalizar las externalidades

vinculadas al proceso de incorporación y modernización tecnológicas (es decir, a subsanar las fallas del mercado de información en el nivel microeconómico o de planta).

### *Bases para una política moderna*

El planteamiento anterior no es sólo teórico. Al contrario, el excepcional dinamismo de los países asiáticos de reciente industrialización, así como el notable éxito exportador logrado por algunas economías de América Latina, cuando la apertura fue acompañada de una política industrial sensata y renovada (por ejemplo, en casos como el del sector automotor y de piezas y partes en Brasil y México, así como el de madera, papel y celulosa en varios países de la región) sugieren que es posible adquirir ventajas competitivas por medio de políticas de desarrollo productivo modernas que refuercen, y no suplanten, las fuerzas del mercado, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

i] Los incentivos deben ser transitorios, pues sólo con un horizonte que muestre con claridad que se tendrá que competir internacionalmente se logra inculcar al empresariado una actitud "productiva" y no "rentista".

ii] La producción tiene que ser de una magnitud tal que permita aprovechar economías de escala, ya sea por contar con un amplio mercado interno (los sectores tradicionales en la mayoría de los países, o la industria de ensamblaje de vehículos en Brasil), o por haberse planeado exportar desde un principio (el caso de la industria mexicana de motores de automóviles), o por ser fábricas de proceso continuo de *commodities* industriales fácilmente exportables si la demanda interna no es suficiente (como sucede con buena parte de la producción de insumos intermedios en Argentina, Brasil, Chile y otros países, según Katz, 1996).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La producción de insumos intermedios suele hacer uso muy intensivo de capital y requerir de un proceso continuo que limita las posibilidades de reducir la escala. Como, en general, el producto es de calidad relativamente homogénea, resulta fácil exportarlo. Por la alta densidad de capital, sus costos variables son bastante menores que los costos medios. De ahí que aunque a corto plazo puedan competir —por el hecho de que venden a un precio superior a sus costos variables— no es seguro que puedan hacerlo a largo plazo, cuando el precio tenga que cubrir no sólo los costos variables, sino también los fijos.

*iii]* Debe evitarse el uso tanto de tecnologías muy anticuadas como de otras muy avanzadas, aún en rápida evolución. Las primeras, porque la ventaja comparativa se basará sólo en la posibilidad de mantener bajos los costos de mano de obra, ventaja que, por lo demás, se puede perder rápidamente como resultado del avance tecnológico. A la inversa, hay que evitar los sectores en que la tecnología avanza a pasos agigantados, pues cuando se llegue a dominar esa tecnología, la mejor práctica internacional ya habrá dado otro salto significativo.<sup>4</sup> La experiencia sugiere, pues, que es importante adoptar una tecnología relativamente avanzada, pero ya probada y consolidada (como fue el caso de los motores de automóviles fabricados en la planta de Hermosillo en México), que permita llegar a dominarla, e incluso a introducirle adaptaciones, antes de que sea remplazada por otra muy diferente.

En la práctica se trata de evitar los aprendizajes en callejones sin salida (como sucede con las tecnologías anticuadas) o en áreas en que los países en desarrollo no sean capaces de mantenerse cerca de la mejor práctica internacional porque la tecnología avanza a un ritmo demasiado rápido. Esto significa que se debe optar por una tecnología con la que el país no sólo pueda, dentro de un plazo razonable, llegar a producir según los patrones de la "mejor práctica mundial", sino también ser capaz de mantenerse al día.

*iv]* La actividad productiva debe descansar en algún elemento de ventaja comparativa, como la proximidad de un recurso natural en el caso de que los costos de transporte sean altos, la cercanía a un mercado grande y dinámico, la disponibilidad de trabajadores y proveedores que puedan ser rápidamente capacitados, o de ingenieros competentes, familiarizados con la tecnología actual, pero con un nivel de remuneraciones relativamente bajo.

## II. CONTRASTE DE LOS ENFOQUES NEOLIBERAL Y NEOESTRUCTURAL

Para cerrar la brecha de productividad y aprovechar los adelantos tecnológicos y organizacionales logrados por los países más avanzados, de modo de saltar etapas y entrar en una trayectoria de

<sup>4</sup> Esto explicaría en parte el fracaso de la industria de computación en Brasil y de la farmacéutica en varios países.

crecimiento rápido —como ha tendido a ocurrir en el caso de los países exitosos de desarrollo tardío—, además de políticas macroeconómicas y comerciales *sensatas*, se requiere de dos conjuntos de políticas complementarias, que respalden las fuerzas del mercado en vez de suplantarlas (CEPAL, 1992 y 1996).

En primer lugar, más que políticas verticales o sectoriales, que busquen “elegir ganadores”, se necesitan políticas mesoeconómicas u horizontales —es decir, orientadas a mejorar la competitividad sistémica del entorno en que está inserta la empresa, pues la brecha de productividad que separa a los países de la región de las mejores prácticas internacionales es amplia en virtualmente todos los sectores productivos. En particular, la acción pública debe centrarse en suplir los vacíos y remediar los estrangulamientos más críticos de los mercados de factores, lo que significa aplicar políticas en materia de tecnología, promoción de exportaciones, financiamiento, capacitación e infraestructura.

En segundo lugar, también son necesarias políticas microeconómicas, que ayuden —como ya se señaló— a las empresas a internalizar externalidades relacionadas con la identificación, adopción, adaptación y difusión de las mejores prácticas y tecnologías, tanto duras como blandas, disponibles a nivel internacional.

### *Políticas en el nivel mesoeconómico*

#### El mercado de divisas: promover las exportaciones

Las empresas invierten menos de lo óptimo en la generación de nuevos productos de exportación, así como en la apertura de nuevos mercados en el exterior, debido a que, por una parte, tales actividades tienen altos costos en términos de tiempo y recursos para un productor individual, y, por la otra, a que los primeros productores que abren un mercado o introducen un nuevo rubro de exportación no pueden apropiarse plenamente de los beneficios que resultan de tales actividades; es claro que estos costos son proporcionalmente mayores para las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, la carencia de un mercado de divisas a futuro incrementa la incertidumbre respecto de la estabilidad en el tiempo de los precios clave vigentes —el tipo de cambio real, en particular. De no ser factible contar con un seguro de cambio para las exportaciones,

esa carencia puede ser compensada mediante una política cambiaria que simule ese mercado futuro y sirva a los exportadores de señal sobre las tendencias macroeconómicas previsibles a mediano y largo plazos. En la práctica, la incertidumbre cambiaria tiende a afectar con mayor fuerza a las exportaciones no tradicionales y a las empresas nacionales y menos diversificadas.

La típica propuesta neoliberal para una orientación hacia afuera—mantener un tipo de cambio real alto y estable y un nivel arancelario bajo y lo más parejo posible— es insuficiente a juicio de los neoestructuralistas, pues si bien entraña una reducción del sesgo antiexportador de una política proteccionista, éste continúa existiendo mientras el nivel arancelario no sea cero. Incluso los reintegros de derechos de aduana (*drawbacks*) no compensarán plenamente ese sesgo antiexportador en tanto no se incluyan todas las exportaciones indirectas (es decir, los insumos para las exportaciones que proveen las industrias nacionales).

La pregunta clave es determinar si basta con un sistema de incentivos neutros, o si la situación actual justifica la introducción de un sesgo proexportador transitorio. El neoliberalismo, consecuente con su visión de que lo primordial es eliminar las distorsiones de la política económica, plantea que un sistema de incentivos neutros es suficiente para promover las exportaciones. El neoestructuralismo, en cambio, considera que el mercado de divisas adolece de serias imperfecciones, que justifican una intervención supletoria del Estado para corregir problemas derivados de la muy limitada apropiabilidad de las innovaciones, como el descubrimiento de una nueva exportación no tradicional o la apertura de un nuevo mercado para un producto tradicional. De ahí que, fiel a su visión del subdesarrollo y sus causas, el neoestructuralismo siga abogando por un Estado activo, aunque selectivo, y ahora volcado hacia afuera, en contraste con su anterior orientación hacia adentro.

En efecto, tal como en el pasado se consideraba que la industria naciente objeto de promoción era la producción para el mercado interno—lo que hacía que la protección arancelaria fuera el instrumento más idóneo—, según el neoestructuralismo, en la actualidad la verdadera industria naciente consiste en la penetración de los mercados externos con productos no tradicionales. Por eso, el neoestructuralismo propone crear un sistema de incentivos especiales con un sesgo proexportador transitorio (mayores reintegros

de derechos de aduana, créditos a tasas internacionales, exoneraciones fiscales, entre otros) en beneficio tanto de las exportaciones nuevas o pioneras, como de la apertura de nuevos mercados para exportaciones tradicionales (Macario, 1995). En efecto, ambos cometidos requieren de un ingente esfuerzo innovador por parte de los primeros productores en penetrar los mercados externos, y generan importantes externalidades para el resto, razón por la cual tales innovadores *schumpeterianos* merecen un premio análogo al que se otorga al innovador tecnológico por medio de la legislación de patentes.

**El mercado de capitales: elevar el ahorro y reducir la segmentación del acceso a los recursos**

Para impulsar el desarrollo es necesario elevar el ahorro y asignar adecuadamente el capital a los proyectos más rentables. Sin embargo, en la región las tasas de ahorro interno son relativamente bajas (inferiores a 20% del PIB en la actualidad y antes nunca superiores a 24%, en comparación con cerca de 30% en los NIC asiáticos). Más aún, el mercado interno de capitales tiene graves deficiencias y es apenas incipiente, incluso en países sin mayores desequilibrios macroeconómicos y con importantes inversionistas institucionales, como es el caso de Chile. Así, en la práctica, no existe un mercado de capitales de largo plazo, salvo para las pocas empresas que cotizan en la bolsa.<sup>5</sup> El acceso al mercado de capitales es muy segmentado, ya que depende básicamente de garantías (fruto de desempeños pasados), más que de proyecciones de rentabilidad futura. De ahí que las empresas cubran el grueso de sus necesidades de financiamiento con recursos propios, lo que propicia la "inercia" y no la reestructuración en favor de actividades con mejores posibilidades a futuro. Asimismo, existen serias trabas que dificultan la obtención de financiamiento para crear nuevas empresas o para la innovación tecnológica de producto o proceso.

Para resolver los problemas del bajo nivel de ahorro y la imperfecta asignación del capital, en la propuesta neoliberal se pone el énfasis en la liberalización de la tasa de interés. Si bien es cierto

<sup>5</sup> El problema no se limita a las pequeñas y medianas empresas, sino que afecta al grueso de las empresas nacionales que no cotizan en bolsa.

que tasas de interés real negativas, como las que prevalecían en el pasado, desincentivan el ahorro, la experiencia demuestra que una vez que éstas se vuelven positivas, el ahorro es muy poco sensible a ulteriores aumentos de las tasas (por los efectos contrarios de sustitución e ingreso). Por eso, para elevar el ahorro más allá de este límite, el neoestructuralismo propone recurrir a medidas de ahorro forzoso.

Ese ahorro se podría lograr de dos maneras. Una vía es elevar la carga tributaria efectiva en la región, pues ésta es, en promedio, casi 10 puntos porcentuales menor que la de los países desarrollados. Sin embargo, dado que las tasas marginales son relativamente altas en la región, sería mejor aumentar la recaudación mediante la ampliación de la base tributaria y la eliminación de exenciones, que mediante el incremento de las tasas de los impuestos. La otra vía implica incrementar el ahorro institucional, por ejemplo elevando las tasas de las contribuciones a la seguridad social o extendiendo el período de cotización de acuerdo con la prolongación de la esperanza de vida (CEPAL, 1996). Ambas vías implican intervención estatal.

La tasa de interés tampoco sirve como único criterio para la asignación de recursos, ya que el acceso al mercado de capital está muy segmentado, en desmedro de las medianas y pequeñas empresas y de los proyectos nuevos, es decir, sin historia. Para corregir la segmentación y profundizar los mercados de capitales el neoestructuralismo aboga por la creación de nuevos instrumentos financieros, tales como la promoción del arrendamiento con opción de compra (*leasing*), el descuento de facturas (*factoring*), la conversión de activos financieros en valores (*securitization*) y el establecimiento de fondos de capital de riesgo para empresas nuevas.

### El mercado laboral: promover la productividad y el pleno empleo

Lo que aflige a la fuerza de trabajo de la región no es tanto el alto desempleo como el hecho de que buena parte de las ocupaciones disponibles son de productividad extremadamente baja y, por consiguiente, remuneradas con magros salarios. El planteamiento neoliberal atribuye este subempleo y desempleo fundamentalmente a rigideces del mercado de trabajo. Esto explica su énfasis en medidas que faciliten el despido, limiten la sindicalización, dificulten

ten la huelga, desregulen la entrada a ocupaciones y eliminen o reduzcan el salario mínimo. Ciertamente, el monopolio sindical es peligroso, al igual que las barreras para entrar a las ocupaciones (cabe recordar el alto costo que implica tener los puertos controlados por cupos restringidos de estibadores, sobre todo para economías como las de la región, que están tratando de insertarse internacionalmente). No obstante, al centrarse exclusivamente en medidas de este tipo, se descuidan inflexibilidades mayores, cuyo origen está en los contratos convencionales con salario fijo, que desligan el ingreso del desempeño de la empresa, y así sacrifican importantes ganancias potenciales de productividad, a la vez que obligan a recurrir al despido como única fórmula práctica para enfrentar períodos recesivos.

Por esas razones el neoestructuralismo aboga por contratos que estipulen salarios parcialmente variables y vinculados al desempeño de la empresa, modalidad aplicada en Japón, Corea y Taiwán. Al vincular más estrechamente los intereses de los trabajadores con el desempeño de la empresa (o división o departamento o sección de trabajo), tienden a mejorar las relaciones laborales internas, así como también la productividad (Weitzman y Kruse, 1990). Más aún, el hecho de que una parte significativa del ingreso de los trabajadores varíe en función del desempeño de la empresa (o departamento o unidad de trabajo) incide positivamente en el empleo. La razón es que la empresa convencional, que paga salarios fijos, tiende a despedir personal para enfrentar caídas de la demanda de su producto. En cambio, en una situación recesiva similar, la empresa que paga parte del salario de acuerdo con su desempeño estará más dispuesta a bajar sus precios para mantener la demanda (y así sus niveles de producción y empleo), pues sabe que su masa salarial también disminuirá en forma automática.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El hecho de pagar salarios parcialmente variables según el desempeño de la empresa también tiene efectos beneficiosos en situaciones de auge de la demanda, ya que la empresa estará más proclive a expandir su producción (y por ende el empleo) que a elevar sus precios, pues sabe que toda alza de éstos acarreará automáticamente un aumento salarial. En cambio, la empresa convencional, que paga un salario fijo, tenderá a responder a auges de la demanda con aumentos mayores de precios y menores de producción, pues ése es el camino para obtener ganancias rápidas.

## El mercado de capital humano: crear un mercado de préstamos privados para la inversión en recursos humanos

Pese a su alta rentabilidad (20% a 25% anual), no hay oferta de préstamos privados para la inversión en capacitación y educación superior, debido a la falta de garantías de que adolece este tipo de inversión. Es por eso que actualmente se subinvierte en este rubro. De hecho, un trabajador medio en la región recibe apenas un mes de capacitación cada cuatro o cinco años de vida laboral. Es así, por una parte, porque las empresas no están dispuestas a financiar educación general que sólo beneficia al trabajador. Esto significa que la inversión de las empresas en capacitación tenderá a concentrarse en las habilidades específicas que requiera su actividad, más susceptibles de ser plenamente apropiadas por la empresa; en tanto, la inversión en capacitación general (que eleva la productividad del trabajador en muchas actividades) tenderá a ser subóptima, pues en este caso es el trabajador, y no la empresa, quien suele apropiarse de los frutos. Esto explica que las empresas tiendan a limitar la capacitación general al mínimo necesario para que los trabajadores comprendan el funcionamiento correcto de nuevos equipos o métodos de trabajo.<sup>7</sup>

Por otra parte, los futuros trabajadores, que potencialmente son los que más se beneficiarían de la capacitación o educación superior, carecen de las garantías adecuadas para endeudarse para tales fines. Esto lleva a que subinviertan en sí mismos, pues su inversión en capital humano está supeditada a la capacidad de financiamiento de sus familias y no a la rentabilidad que esos estudios pudiesen proporcionar al trabajador en el futuro.

La típica propuesta neoliberal para mejorar la asignación de recursos —liberar las tasas de interés— de nada sirve para solucionar este problema de falta de garantías. Por eso el neoestructuralismo propone usar los derechos de seguridad social del potencial beneficiario (o, en caso de mora, los de su aval), como

<sup>7</sup> Por esta misma razón, la empresa pequeña tenderá a ofrecer poca capacitación formal, pues prácticamente toda la que pudiera proporcionar sería de carácter general, y le serviría al trabajador en múltiples empresas. Así, su capacitación se limita, habitualmente, al entrenamiento que se adquiere por el solo hecho de realizar el trabajo (*learning by doing*), y al trabajador se le cobra indirectamente por este tipo de capacitación implícita, al pagarle un sueldo inferior al vigente en empresas más grandes.

garantía para préstamos privados. La devolución oportuna de esos préstamos se aseguraría por medio de descuentos adicionales por concepto de seguridad social a los propios beneficiados (o sus avales); esos descuentos operarían automáticamente una vez concluida la capacitación. De este modo, al superar los problemas de falta de garantía y dificultad para cobrar los préstamos, los más beneficiados por la capacitación general y la educación superior, es decir, los propios trabajadores, tendrían amplio acceso al mercado de crédito privado para financiar inversiones altamente rentables en su capital humano.

### *Políticas en el nivel microeconómico*

Aunque la competitividad del entorno (meso y macro económico) sea una condición muy importante, hay consenso en que los incrementos de competitividad y productividad son determinados fundamentalmente en el ámbito de la empresa. Por considerar que todo lo que sucede dentro de ésta es de exclusiva responsabilidad del empresario, y no del Estado, la posición neoliberal sostiene que en este plano microeconómico no cabe un papel del sector público.

Aun cuando la función de la política microeconómica sea sin duda subsidiaria, el neoestructuralismo considera que desempeña un papel catalizador clave en los aumentos de productividad en una planta. Evidentemente, es la empresa la que debe igualar la productividad de los países desarrollados, para lo cual tiene que seleccionar, adaptar y adoptar las prácticas internacionales mejores y más idóneas para el país. Sin embargo, tal esfuerzo tiene un costo, cuyos beneficios son sólo parcialmente apropiables por la empresa que primero se moderniza. Dado que cada empresa preferirá que otra absorba dicho costo, para luego imitarla rápidamente con un desembolso mucho menor, habrá subinversión en este esfuerzo.

Es por eso por lo que el neoestructuralismo considera que este problema posiblemente sea el mayor obstáculo que se deberá superar para modernizar las empresas y cerrar la brecha de productividad. Para lograrlo, propone poner en marcha programas masivos para acelerar la difusión tecnológica por medio del cofinanciamiento de visitas a fábricas en el exterior consideradas de mejor práctica productiva internacionalmente.

La propuesta implica organizar y cofinanciar visitas de 15 a 20 personas (empresarios, ingenieros, técnicos, supervisores, operarios y sindicalistas),<sup>8</sup> pertenecientes a cada uno de 50 sectores (para un país de tamaño medio de la región), a seis u ocho plantas de "mejor práctica" en el exterior.<sup>9</sup> Las visitas tendrían una duración de seis semanas, aproximadamente, y a su vuelta cada grupo presentaría un informe (así como videos) sobre las prácticas productivas que observó, no sólo en cuanto a equipos y tecnologías, sino también a métodos de producción, organización del trabajo, relaciones industriales, control de calidad, comercialización y otros. Posteriormente, cada uno de los integrantes de cada grupo sectorial difundiría los resultados de las visitas entre otras cinco a diez empresas de su mismo sector en el país.

En el caso de Europa se realizó una experiencia similar después de la segunda guerra mundial, en el marco del Plan Marshall de reconstrucción. A un costo muy bajo, este programa permitió a las empresas participantes lograr mejorías de productividad del orden de 25% a 50%, sin aumentos significativos de la inversión neta (Silbermann y Weiss, 1992). Si se pusiera en práctica una iniciativa similar en la región,<sup>10</sup> los resultados deberían ser iguales o aun mayores, ya que la diferencia en cuanto a productividad total de los factores entre los países desarrollados y América Latina (2.5 a 1, aproximadamente) es muy superior a la que existía entre Estados Unidos y Europa a finales de los años cuarenta.

Esta última afirmación no es gratuita. Para demostrar que es posible aumentar significativamente la productividad y acercarse con rapidez a las mejoras prácticas internacionales se puede tomar

<sup>8</sup> La modalidad de cofinanciamiento podría ser, por ejemplo, la siguiente: las empresas pagarían el sueldo de los empleados suyos que participaran en el programa durante seis semanas, plazo estimado para las visitas y la preparación del informe correspondiente. A su vez, el aporte gubernamental cubriría los costos de pasajes, viáticos y administración del programa.

<sup>9</sup> Obviamente, hay más de una mejor práctica, ya que varían según tamaño, tipo de mercado, costo de factores y otros aspectos. No obstante, el propósito sería estudiar las plantas con más alta productividad y más idóneas para el tipo de empresas que existe en los diferentes países de la región. El número de sectores, así como la selección de las plantas de mejor práctica, variarían según el tamaño y el grado actual de avance tecnológico del país de origen de los participantes.

<sup>10</sup> Chile ha operado un programa de misiones tecnológicas desde 1995. En su primer año y medio de funcionamiento, ese programa ha concretado más de 50 misiones cuyos resultados preliminares son muy positivos.

como ejemplo la industria siderúrgica de la región, cuya productividad media es del orden de 40% de la registrada en Estados Unidos. Según una importante empresa consultora internacional de origen estadounidense, en unos pocos años esa proporción se podría elevar a 80%, sin inversiones adicionales considerables, sólo por medio de la reestructuración y la reducción de empleos al menos parcialmente redundantes, una mejor organización del proceso productivo e inversiones en la superación de estrangulamientos.<sup>11</sup>

En síntesis, un programa general de misiones tecnológicas al exterior tendría una altísima relación beneficio-costos, considerando que la inversión necesaria es baja y puede posibilitar importantes aumentos de productividad. Más aún, sería un programa de efecto masivo, ya que, aplicando el mismo multiplicador logrado en el caso del Plan Marshall, la experiencia se difundiría entre 5 000 a 10 000 empresas,<sup>12</sup> a un costo de no más de 20 millones de dólares.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Aparte de éstas, se proponen medidas como las siguientes: *i*] Reducir líneas de productos y concentrarse en un menor número de clientes —ya que 95% de los ingresos provienen de 29% de los productos y 23% de los clientes—; esto optimizaría los lotes de producción, permitiendo alcanzar escalas mínimas, reduciría los costos de montaje (*set up times*), así como los que implica mantener en inventario una gama excesiva de productos. *ii*] Simplificar procesos por la vía de centralizar en una persona el seguimiento y coordinación de cada pedido, desde la venta hasta la entrega, pasando por producción, bodega y cobranzas; se estima que el remplazo del actual proceso secuencial, en que el pedido pasa por múltiples departamentos sin que nadie en particular asuma la responsabilidad ni la coordinación, reduciría los costos del manejo de pedidos hasta en 50%. *iii*] Cambiar la actual mentalidad de gestión —tradicional en cuanto a productos y procesos, de estilo autocrático y basada en el esfuerzo individual— por otra que ponga el énfasis en los clientes y los procesos, de carácter más participativo y basada en el trabajo en equipo. *iv*] Realizar inversiones menores en automatización y para solucionar cuellos de botella críticos, lo que permitiría aumentar la producción entre 10% y 20%, así como elevar la calidad. *v*] Mejorar los procesos de inversión, ya que se han dado casos en que las inversiones realizadas han tardado más de 10 años en concretarse y su costo total ha resultado ¡tres a cuatro veces superior al de la compra de plantas nuevas con tecnología de avanzada!

<sup>12</sup> En el caso del Plan Marshall, cada miembro de la misión transfirió su experiencia a entre 5 y 10 empresas en promedio. Esta difusión, por ser masiva, contrarresta la posibilidad de que sólo las empresas grandes participen y se beneficien del programa.

<sup>13</sup> Una posible estimación del costo de un programa tal sería 20 000 dólares por participante, o de 20 millones de dólares para todo el programa, que incluiría 20 personas de cada uno de 50 sectores productivos.

Esto permitiría que la región aprovechara la ventaja de su desarrollo tardío para saltar etapas y desplazarse rápidamente hacia la frontera tecnológica mundial. Además, la puesta en práctica de esta propuesta, que requiere de un esfuerzo nacional y no sólo de los empresarios o de algunos gremios, podría convertir a *la productividad en un tema central y aglutinador*, así como en la principal fuente de mejoras sólidas y duraderas del nivel de vida de toda la población. Asimismo, evita el problema de “elegir ganadores”, ya que el programa estaría abierto a todos los sectores que quisieran participar o, por lo menos, a los primeros 50 que se organizaran, presentarán cada año un programa para su sector, y estuvieran dispuestos a contribuir al financiamiento del programa.

Finalmente, un requisito insoslayable para la rápida, masiva y eficaz adopción de tecnología y su adaptación al medio local es que exista una infraestructura científica y, particularmente, tecnológica, con al menos un mínimo de capacidad propia de investigación y desarrollo, y estrechamente ligada al sistema productivo (Peres, 1993). Sin tal infraestructura, sería muy difícil llevar adelante esta tarea.

### III. INTERROGANTES ESTRATÉGICOS

Finalmente, más que divergencias, lo que queda por resolver son algunos interrogantes de gran importancia en el nivel estratégico. Uno de ellos es si una estrategia de apertura es suficiente para definir la inserción internacional más provechosa. Hay quienes se preguntan si centrar la base exportadora de los países de la región en la producción de materias primas no es volver a un callejón sin salida. Por otra parte, también se debate el significado de los éxitos de los NIC asiáticos; mientras unos destacan la posibilidad de “elegir ganadores” y las ventajas de impulsar y favorecer sectores de alto contenido tecnológico (*high tech*), otros sostienen que el éxito intervencionista asiático ha sido fortuito, y aluden, por ejemplo, al ambiguo resultado del impulso que se imprimió al sector químico en Corea.

También hay quienes consideran —como el autor— que la estrategia apropiada para la región no es ninguna de las anteriores, sino

la adoptada por los países nórdicos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, países también ricos en recursos naturales como lo es América Latina. De ser éste el referente pertinente, el desarrollo y la industrialización de la región se haría a partir de nuestros recursos naturales. Por lo tanto, la política de desarrollo productivo más idónea para la región se insertaría en una estrategia que promoviera el desarrollo acelerado de conglomerados productivos (*clusters*) de actividades que tienden naturalmente a formarse en torno de los sectores forestal, pesquero, agrícola, minero, siderúrgico, energético, turístico y demás recursos naturales con que la región está ricamente dotada. En este sentido, la dinámica de los conglomerados productivos maduros de los países desarrollados podría servir de guía orientadora estratégica para el desarrollo futuro de la región. En efecto, el análisis de la gestación y desarrollo de esos *clusters* en los países de la región y su comparación con los *clusters* maduros de los países desarrollados permitiría identificar oportunidades y cuellos de botella. Ello posibilitaría realizar una planeación prospectiva e indicativa (pero totalmente voluntaria, por cierto) de la probable trayectoria evolutiva de los *clusters* de la región, con el fin de captar externalidades por medio de la información recíproca sobre los planes de los múltiples agentes, la conciliación de voluntades y la coordinación de inversiones.

En conclusión, este capítulo sostiene que sí hay cabida para una política de desarrollo productivo en economías abiertas y, más aún, que esa política tiene un papel importante que desempeñar especialmente en países de desarrollo tardío como los de América Latina y el Caribe. Las decisiones acerca de dónde poner el énfasis (flexibilización o promoción), así como en qué niveles actuar (sólo mesoeconómico o también estratégico y microeconómico) dependerá del enfoque que se adopte: neoliberal o neoestructural.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1996), *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, Santiago de Chile, 5 de marzo.
- (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.

- Katz, J. (comp.) (1996), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento empresarial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, CEPAL/IDRC y Alianza Editorial.
- Macario, C. (1995), "América Latina: competitividad y políticas de promoción de exportaciones", México, *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 3, marzo.
- Peres, W. (1993), "¿Dónde estamos en política industrial?", Santiago de Chile, *Revista de la CEPAL*, núm. 51, diciembre.
- Ramos, J. (1996), *Política industrial y competitividad en economías abiertas*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Silberman, J. y C. Weiss (1992), *Restructuring for productivity. The technical assistance program of the Marshall Plan as a president for the former Soviet Union*, estudio preparado para el Banco Mundial.
- Weitzman, M. y D. Kruse (1990), "Profit sharing and productivity", en *Paying for productivity: a look at the evidence*, A. Blinder (comp.), Washington, D.C., The Brookings Institution.





tipografía y formación: delegraf, s.a.  
impreso en impresora publi-mex, s.a.  
calz. san lorenzo 279-32  
c.p. 09850 méxico, d.f.  
dos mil ejemplares y sobrantes  
30 de junio de 1997

