



**INDUSTRIALIZACIÓN, COMPETITIVIDAD E  
INSERCIÓN EXTERNA**

Marzo de 1991.

**Reflexiones en el marco de una economía pequeña, abierta  
y de un incipiente desarrollo industrial-tecnológico**



900009107 - BIBLIOTECA CEPAL

Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, coordinada por  
Bernardo Kosacoff.

LC/BUE/R. 171

## **INDUSTRIALIZACION COMPETITIVIDAD E INSERCIÓN EXTERNA.**

### **I. Lineamientos básicos del proceso de industrialización.**

1. El impulso a la transformación productiva en un marco de creciente inserción en la economía mundial y progresiva equidad social es el objetivo central a cuya consecución deberá concurrir el conjunto de las estrategias y políticas a desplegar en los próximos años. En dicho marco y sin que ello implique la sectorialización de los esfuerzos que, sin duda, deberán ser integrales y coordinados en la esfera económica en su conjunto, el ámbito industrial - involucrando a sus diversas formas de articulación con los restantes sectores- deberá ocupar un papel privilegiado. Ello está asociado con sus potencialidades naturales como generador y portador del progreso técnico, base sustantiva para el acceso a estadios superiores de competitividad de la economía. En tal sentido, la maduración plena de las ventajas comparativas dinámicas que deberán irse adquiriendo se verán sustentadas, necesariamente, en el patrón de desarrollo de la industria manufacturera y sus consiguientes externalidades y efectos difusores hacia el resto de la economía. A tal fin, las orientaciones que emanen de las políticas públicas resultarán decisivas en cuanto a la posibilidad de inducir el comportamiento de los distintos agentes económicos de forma de garantizar una asignación de recursos que resulte compatible con los intereses de la sociedad en su conjunto, sobre la base de una paulatina convergencia entre los intereses privados y los sociales.
  
2. La consecución de esa transformación productiva de la economía reconoce la necesidad de privilegiar ciertos fundamentos estratégicos. Al respecto, los lineamientos básicos deberán centrarse en:
  - \* El funcionamiento de los mecanismos de mercado permitiendo a los agentes económicos desenvolverse en un marco en el cual se privilegien las formas de competencia y se tienda a una mejor asignación de los recursos.
  - \* En especial, al tratarse de un país de pequeña dimensión a escala internacional, es importante el papel activo del Estado como ordenador y orientador de la actividad de los distintos agentes económicos, estructurado a partir de la máxima coherencia y convergencia de las políticas públicas -transparentes y explícitas- sobre la base de la interacción permanente y consensuada entre el sector público y el

privado. En tal sentido la acción regulatoria debería centrarse en aquellos aspectos en los cuales la acción del mercado presenta distorsiones y/o donde aparecen difusas las señales que permitan percibir la presencia de ventajas adquiribles.

- \* Dar prioridad a la adquisición y maduración de ventajas comparativas dinámicas en aras de una creciente y competitiva inserción en América Latina y en la economía internacional, sobre bases firmes y consolidadas estructuralmente que garanticen la persistencia temporal del fenómeno y su difusión a la economía en su conjunto.
- \* Intensificar sustancialmente los niveles de articulación intra e intersectorial, productiva y hacia los servicios, de forma de maximizar el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización, así como la incorporación y difusión del progreso técnico, sin olvidar el objetivo permanente de maximizar la utilización de los recursos productivos disponibles.

3. El proceso de industrialización es el resultado de varias décadas de evolución y maduración de las distintas facetas que abarcan la producción de bienes manufacturados. La misma comprende avances en tecnología de producto, de proceso y de organización como de conocimiento del funcionamiento del mercado laboral, de proveedores de bienes y equipos, de las condiciones del mercado internacional, etc.. Casi todos los países latinoamericanos han recorrido un largo sendero en sus procesos de industrialización. Uno de los puntos de partida para toda nueva propuesta industrial debe tener, necesariamente, una adecuada evaluación de los aspectos positivos de aprendizaje que se generaron en el pasado como asimismo de los problemas asociados a los errores cometidos en dichas trayectorias. Quizás uno de los primeros grandes desafíos es el de generar condiciones para aprovechar las experiencias positivas que involucran considerables acervos tecnológicos, económicos y de calificación de los recursos humanos. Pero, simultáneamente, debe plantearse la necesidad insoslayable de superar sus limitaciones e insuficiencias, de forma de acceder a senderos conducentes a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas.

4. El marco en el cual deben ser articuladas las acciones del Estado depende de la definición de las variables macroeconómicas. En este plano el manejo del tipo de cambio, la tasa de interés y el nivel del salario real, por una parte, y la compatibilización del programa monetario y fiscal consistente con la estabilidad económica, son la columna vertebral dentro de la cual se pueden discutir los

contenidos de la transformación productiva con equidad. En relación con estos contenidos, en la definición del contexto macroeconómico, no hay que perder de vista el objetivo de lograr la más eficiente asignación de los recursos disponibles en una evaluación de largo plazo del desarrollo de la economía. Asimismo, debe contener una adecuada percepción del entorno internacional en el cual se intenta incrementar la inserción, tratando de aislar tanto elementos perturbadores en el corto plazo, como también factores que se consideren inadecuados (por ejemplo, patrones de consumo de sociedades más desarrolladas cuya difusión local atenta contra el nivel de ahorro y el criterio de austeridad). Por otro lado, el eje central sobre el cual debe plantearse todo objetivo de industrialización es el de la noción de competitividad. Este concepto necesita ser explicitado tanto desde la perspectiva privada como desde la social.

## II. La noción de competitividad

5. En este sentido, considerando un marco de estabilidad macroeconómica, la economía en su conjunto avanzará en el logro de competitividad en la medida que aumente o mantenga su participación en los mercados internacionales a partir de la utilización de recursos con una calidad cada vez más cercana a los patrones internacionales y que tienda, simultáneamente, a lograr una elevación del nivel de vida de la población. En este proceso, la generación y/o incorporación de progreso técnico se convierte en insumo clave del dinamismo productivo.
6. La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma la "noción sistémica" de competitividad reemplaza -y, a la vez, se superpone- a los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.). El logro de una competitividad genuina y sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos en el objetivo de adquirir ventajas

comparativas y consolidar un "proceso endógeno continuo" que comprenda el conjunto, definiendo simultáneamente las responsabilidades del empresario al interior de su planta industrial y todas las condiciones que conforman su entorno que incluye tanto a otros agentes privados como al sector público.

7. Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a las potenciales importaciones para el mercado interno. La experiencia de muchas actividades industriales en países latinoamericanos ha demostrado que son varias las producciones que han podido expandirse en algunas de estas situaciones, pero la base que las sustentaba resultaba claramente endeble. Estas formas de competitividad han sido calificada, por varios autores, como "espúrias" en la medida que no avanzaban en la adquisición de ventajas comparativas y estaban sustentadas en uno o varios de los siguientes factores: bajos salarios; depreciación de recursos naturales sin preservar el medio ambiente; tipos de cambio elevados; recesión en el mercado local; sobreprotección a sectores con ineficiencias respecto a las importaciones; elevados subsidios a las exportaciones, etc.. Estas formas viciosas de competencia derivaban en frágiles éxitos individuales de las firmas pero incompatibles con beneficios de carácter social. Estos avances no eran sostenibles en el largo plazo y entraban en crisis, tanto a nivel del desempeño de la empresa como por los elevados costos sociales involucrados.

### **III. La base empresarial y la articulación productiva.**

8. Sin duda las políticas de ampliación de las bases empresariales deben ser prioritariamente consideradas en los escenarios latinoamericanos, caracterizados por la fragilidad de tales estructuras y, frecuentemente, por descartar a muchos empresarios en función de las limitaciones que han tenido en su experiencia pasada. Sin embargo, es justamente allí donde se plantea el desafío de aprovechar la experiencia adquirida y a partir de ella plantearse la superación de los problemas detectados. Las experiencias de muchas sociedades que privilegiaron el fomento de nuevas empresas más que la reconversión de las existentes denotan resultados poco auspiciosos.
9. Una de las condiciones para el logro de la competitividad está vinculada con los aspectos referidos al interior de la empresa y de las plantas industriales que significan, esencialmente, una responsabilidad del empresario. Existen distintos

tipos de empresarios con patrones de comportamiento muy diferenciados que van desde las pequeñas y medianas firmas a las grandes empresas nacionales o a las subsidiarias de las empresas transnacionales. La evaluación de su "performance" en distintos procesos de industrialización ilustra sobre la necesaria complementariedad de estos agentes en el desarrollo industrial. En esa dirección el rol de cada uno de estos tipos de empresas debe estar guiado por los avances en la adquisición de ventajas comparativas, con la selección adecuada de las técnicas y el desarrollo de aquellas actividades en las cuales la dotación de factores garantice su desenvolvimiento eficiente en el largo plazo. La articulación y complementariedad de las empresas son el requisito indispensable para la conformación de un tejido industrial moderno que potencie la utilización de los recursos económicos. Este tejido industrial forma parte del entorno requerido para el desarrollo de la competitividad genuina en el cual se generen y articulen las relaciones de subcontratación, de desarrollo de proveedores, etc. que permitan avanzar en el logro, simultáneo, de las economías de escala y especialización.

10. En las condiciones arriba señaladas, los diferentes tipos de empresas conforman el tejido industrial en el cual debe plantearse: a) La consolidación de sólidas firmas nacionales con aprovechamiento del mercado interno y creciente inserción internacional; b) La disminución del papel del Estado como productor de bienes industriales a partir de procesos de privatización objetivos y, en mercados de plena competencia; c) el incremento de las inversiones de empresas transnacionales inducidas a incorporar sus paquetes tecnológicos de mayor eficiencia, y, d) El fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Estas últimas firmas son esenciales en la articulación productiva, dada su flexibilidad, su rol como productores especializados y su mayor capacidad de generación de empleo. Su promoción debe basarse en señales claras que induzcan su competitividad, en un contexto en el cual se neutralicen sus vulnerabilidades.

11. La consolidación de un sistema económico dinámico y competitivo requiere como condición necesaria aunque no suficiente- de la progresiva formación de complejos industriales dinámicos que incrementen sostenidamente su competitividad internacional sobre la base de la incorporación y difusión del progreso técnico al interior del complejo. Debe tratarse, en tal sentido, de complejos articulados de instituciones privadas y estatales, educativas, industriales, comerciales y de servicios que, en su interacción, mejoren de manera sinérgica las condiciones de oferta y comercialización. Ello supone el

aprovechamiento pleno y la consolidación de ciertos encadenamientos verticales continuos en términos de insumos y requiere, a la vez, la presencia y complementación de una o varias grandes empresas productoras, de una base de firmas pequeñas y medianas que operen como proveedoras y/o subcontratistas, de instituciones de educación, entrenamiento y reentrenamiento de la fuerza de trabajo -en todos los niveles educativos y de calificación-, de firmas proveedoras de servicios y de centros tecnológicos, de instituciones dedicadas a la normalización y estandarización de especificaciones y calidades, de firmas comercializadoras que articulen al complejo con los mercados externos, etc.. La articulación de estos complejos debe estar asociada a la inserción externa de la economía y no debe confundirse con la búsqueda de un modelo cerrado.

12. La articulación de los complejos agroindustriales es un claro ejemplo de la profundización de encadenamientos productivos con incorporación de mayor valor agregado y de un replanteo en el aprovechamiento de los recursos naturales. Es necesario reafirmar la contribución de éstos al proceso de desarrollo económico, concomitantemente con la formulación de políticas conducentes a una explotación racional de los mismos. Para ello se debe evaluar: su disponibilidad, su capacidad de reproducción, los problemas de contaminación, las condiciones de la demanda, etc. a fin de establecer una política de conservación del medio ambiente coherente con un desarrollo sostenido a largo plazo. Consideraciones similares, tanto en términos de articulaciones productivas como de aprovechamiento de los recursos, son igualmente extensivas a un enfoque integral del aprovechamiento de los recursos energéticos.

#### **IV. El papel del Estado y la articulación de las políticas**

13. El otro aspecto del entorno abarca al conjunto de las acciones del Estado que son fundamentales para mejorar las condiciones sistémicas de la producción. La participación del Estado comprende su responsabilidad en la definición del marco macroeconómico, del esquema regulatorio de la economía y de un conjunto de acciones dirigidas desde la esfera productiva hasta el desarrollo de las políticas sociales y de provisión de los servicios de infraestructura. En tal sentido, el sendero del desarrollo industrial y la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos dependerán de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar e implementar las acciones que mejor se adecúen -en tiempo, intensidad

y cobertura- a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos.

14. El diseño, formulación y despliegue de políticas gubernamentales activas, explícitas y transparentes así como su necesaria inscripción en una concepción estratégica de largo plazo demanda la necesaria armonía y coordinación entre los organismos públicos, así como de su articulación con las políticas de corto plazo. Por otra parte, surge como condición ineludible, la redefinición de la "ingeniería institucional". La debilidad e incluso, fragilidad técnica de las estructuras estatales obliga a focalizar los esfuerzos en acciones en las que la neutralidad y la transparencia faciliten, incluso, la necesaria evaluación ex-post de sus resultados. En tal sentido, las posibilidades de desarrollar políticas selectivas se ven acotadas y condicionadas por esa misma fragilidad del sector público.

15. A partir de los condicionantes que pueda imponer la fragilidad de los cuerpos técnicos del sector público, deberá prestarse debida atención y prioridad al desarrollo de una sólida capacidad en el análisis de la perspectiva local e internacional. Las posibilidades de incidir -y, más aún, de inducir- el desarrollo competitivo de la industria dependen, en gran medida, de la capacidad estatal de desarrollar adecuadamente sus acciones de políticas y de contribuir a la identificación de los sectores, complejos y/o actividades que cuenten con posibilidades ciertas de adquirir y/o consolidar ventajas comparativas dinámicas. Ello no implica la jerarquización unilateral de la selectividad de las políticas públicas. Por el contrario, se trata de la necesidad de delimitar los ámbitos específicos en que deberán concentrarse los esfuerzos a partir de la identificación previa de las insuficiencias y potencialidades, actuales y futuras, de la economía en general y, de su sector manufacturero en especial. Los comentarios precedentes concluyen en la necesidad ineludible de desarrollar un programa de acción para fortalecer y profesionalizar los cuadros técnicos del sector público.

16. El diseño y la formulación de las estrategias y políticas gubernamentales de mediano y largo plazo deben ser una resultante de la colaboración estrecha -y consensuada- entre el sector público y el privado. La interacción y la complementariedad de los esfuerzos mutuos, sobre la base de una realista y permanente concertación, brinda el marco institucional más adecuado para el éxito de aquéllas políticas y acciones estatales que pretendan inducir un comportamiento de los agentes económicos compatible con la incorporación del



progreso técnico y la adquisición y maduración de ventajas comparativas dinámicas, en un marco de competitividad y equidad crecientes.

## V. Criterios de la política industrial

17. La implementación de la política industrial deberá tener en claro algunos criterios básicos. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: **explícitas, activas, y de la mayor generalidad y neutralidad posibles.** Asimismo se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan mayores **efectos propulsores y difusores de externalidades positivas** sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes.
18. El planteamiento de una política explícita está asociado, necesariamente, a una evaluación social ex-ante y ex-post, a la cuantificación de las transferencias que pudieran estar involucradas (especificando quién las recibe y quién las financia), debe tener una total transparencia, estar nítidamente explicitados y cuantificados los objetivos así como tener una secuencia temporal claramente especificada y con promociones preferentemente decrecientes en el tiempo. Esto significa contar con un sistema de premios, pero también que exista un sistema de castigos en la medida que no se alcancen los objetivos comprometidos.
19. La consideración de estos aspectos es de vital importancia para el logro de los objetivos perseguidos. Son innumerables las experiencias nacionales de apoyo al proceso de maduración de las denominadas industrias infantiles, pero los resultados alcanzados han sido poco exitosos. Sin duda, los problemas que plantea la selección de los sectores y de las técnicas adecuadas no son menores. Sin embargo, la evaluación de dichas experiencias ha demostrado que uno de los aspectos cruciales está asociado al hecho que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente por el transcurso del tiempo. Son justamente el resultado positivo de los esfuerzos deliberados y explícitos orientados a la generación de acervos tecnológicos y capacitación de los recursos humanos. Esto significa desarrollar una estrategia tecnológica asociada a inversiones orientadas a la generación/adopción de cambios técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

20. Una de las restricciones más frecuentes en el ámbito latinoamericano está referida a la existencia de **barreras a la salida** de las empresas del mercado. Estas barreras -que impiden la quiebra, fusión, o reestructuración de las firmas- se crean a fin de proteger a los trabajadores contra el posible desempleo, o como forma de conservar el capital. Sin embargo, en muchos casos estas derivan en la continuidad de empresas antieconómicas y en el desarrollo de conductas que no inducen los procesos de inversión e innovación tecnológica. Asimismo, requieren que el sistema bancario sea cuidadoso en el otorgamiento de préstamos frente a la alternativa, muy frecuente, de recurrir a los mecanismos del Estado para solventar, ya sea a las entidades financieras o a las empresas con dificultades. En el caso particular del empleo, resulta más aconsejable concentrar la promoción en la creación de empleos genuinamente productivos que en el sostenimiento de ocupaciones antieconómicas.

21. En algunos casos muy particulares se puede optar por un desarrollo basado en políticas selectivas, que han sido la base del éxito de varios países altamente industrializados y de otros países destacados por sus avances en procesos de industrialización reciente. Sin embargo, el despliegue de estas políticas en países con un aparato regulatorio endeble, no totalmente articulado, y con un escaso grado de desarrollo industrial requiere de un especial cuidado en su implementación y, en todo caso, las mismas deben estar muy restringidas.

22. En relación con las políticas de carácter más general surge la necesidad de priorizar la asignación de recursos en el apoyo y la promoción de todas aquellas áreas que cuenten con mayores efectos propulsores y generadores de externalidades positivas. Este tipo de políticas son las que van a colaborar para mejorar las condiciones del entorno antes planteadas -fundamentales para el incremento de la competitividad-. Una simple enumeración de los campos de acción que deben adecuarse a cada caso nacional debe contemplar, por lo menos :

- \* Mejoras en la infraestructura física;
- \* Mejoras en los sistemas de comercialización y distribución;
- \* Prestación eficiente de servicios básicos;
- \* Fortalecimiento del aparato científico tecnológico;
- \* Acciones articuladas y sistemáticas de calificación de la mano de obra en todos sus niveles;
- \* Fortalecimiento del sistema jurídico;
- \* Plena vigencia de las instituciones representativas y democráticas;

En planos más específicos de la promoción industrial deberá contemplarse, entre otros, los siguientes aspectos:

- \* Promoción de la innovación tecnológica;
- \* Políticas de empleo y de capacitación y entrenamiento de la mano de obra
- \* Consolidar y ampliar la base empresarial, fortaleciendo, en particular, el desempeño de las pequeñas y medianas empresas
- \* Acciones tendientes a mejorar la gestión de calidad;
- \* Avanzar en el desarrollo de mecanismos de subcontratación y de ganancias de especialización;
- \* Mejorar los sistemas de normalización y estandarización;
- \* Difundir las nuevas tecnologías (en particular las de automatización);
- \* Articular los complejos productivos, relacionando a las actividades industriales con las actividades primarias, de servicios, de distribución y comercialización, energéticas, etc.;
- \* Programar las inversiones públicas y las compras estatales de forma de permitir a los agentes privados una participación activa como oferentes;

## **VI. Comercio exterior e inserción internacional**

23. El escenario económico internacional reconoce profundos cambios con una tendencia muy marcada: un creciente proceso de globalización de la economía mundial. Este proceso es el producto de las nuevas formas tecno-productivas que se están difundiendo con mayor intensidad en las sociedades más industrializadas y que están incidiendo, simultáneamente, sobre: la organización de la producción; la inserción de los países en la división internacional del trabajo; las empresas y los sectores líderes; los flujos de inversiones y financiamiento; las corrientes del comercio internacional, etc. La difusión de las tecnologías de automatización y el complejo informático juegan un doble rol central en estas modificaciones: como articuladores del nuevo paradigma tecno-productivo y como viabilizadores de la creciente globalización.

24. En el comercio internacional se observan modificaciones, en las cuales los conflictos no están ajenos. Por una parte, un gran incremento del comercio dinamizado, principalmente, por las industrias intensivas en contenidos tecnológicos, mano de obra calificada y alto valor agregado, asociado a una concentración del comercio entre los países desarrollados y sólo unos pocos países de industrialización reciente. Por otra parte, la constitución de bloques

económicos (la CEE y los cambios en Europa del Este; Japón y el Pacífico; USA, Canadá y México); el incremento del proteccionismo y de los subsidios y la creciente participación de las corporaciones transnacionales señalan una importancia cada vez mayor de las formas de comercio negociado. Las rígidas posiciones en las negociaciones del GATT para reestructurar el sistema global del comercio, son elocuentes de las dificultades de liberalizar la ventas internacionales de bienes y servicios en un contexto de intereses antepuestos.

25. En dicho marco, la mayoría de los países latinoamericanos debe asumir el desafío de reestructurar su mapa arancelario y de promoción a las exportaciones; pero los dilemas son muy distintos para aquellos países pequeños y que cuentan con una economía relativamente abierta, respecto de otros países con estructuras industriales más desarrolladas pero con serias distorsiones.

26. Tomando como eje de análisis el primer tipo de países es necesario recordar, brevemente, la asociación directa que existe entre la estructura productiva y su posible inserción en el escenario internacional. En este sentido, los planteos contenidos en el falso dilema entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones no deben confundirse en el diseño de la política que deberá tender a fortalecer la competitividad internacional del sector industrial y a partir de ello, abastecer al mercado interno y, simultáneamente, al internacional.

27. En relación con la estructura arancelaria el punto fundamental es que esté diseñada con criterios objetivos, discriminando, a la vez, sus efectos sobre el desarrollo industrial y el comercio exterior, de aquéllos asociados a la política fiscal y/o monetaria. En relación con las políticas de industrialización, un esquema arancelario eficiente deberá:

- \* Inducir la reasignación de los recursos productivos a partir de la creación de oportunidades de inversión que alienten la formación de capital y la adquisición de competitividad genuina.
- \* Favorecer el desarrollo de industrias infantiles, o actividades intensivas en el uso de factores disponibles y/o generadoras de externalidades positivas sobre el resto de la economía.
- \* Elaborar un esquema tarifario de evaluación permanente (de forma de evitar toda redundancia en la protección) y decreciente y acotada en el tiempo en función del logro de los objetivos propuestos.
- \* Privilegiar con protecciones efectivas positivas los sectores con mayores efectos multiplicadores -en particular con respecto al empleo-

- \* Minimizar el uso de mecanismos para-arancelarios y restricciones cuantitativas, favoreciendo un sistema arancelario con escasa dispersión y con mecanismos fácilmente cuantificables.
- \* Establecer un mecanismo ágil de evaluación y control de las distintas formas de dumping contenidas en las importaciones que afecten a la producción nacional.
- \* Evitar políticas que signifiquen un sesgo antiexportador otorgando un tratamiento similar de incentivos promocionales independientemente del destino final de la producción.

28. El logro de un flujo creciente de exportaciones industriales sólo es posible con una articulación adecuada, en el largo plazo, entre el manejo de la política macroeconómica, en particular del tipo de cambio, y la consolidación de un sistema de infraestructura de apoyo a las ventas externas que abarque:

- \* La mejora en la difusión en los sistemas de información sobre posibilidades de mercados y tecnologías, tendencias del comercio internacional, evolución de los precios, legislación en otros países, normas de control de calidad, estandarización, etc.
- \* Apoyo a la participación en ferias internacionales, exposiciones, muestras, rondas de negocios, etc.
- \* Adecuación de los servicios diplomáticos en el exterior, tendiente a consolidar una base de apoyo para la búsqueda de nuevos mercados y la profundización de los existentes.
- \* Mejoras en los sistemas de comunicación, puertos, almacenes, transportes, etc. que son condición necesaria para el comercio exterior.
- \* Alentar la adopción de normas de estandarización y estrictos sistemas de control de calidad acordes con los parámetros internacionales.

29. Además de los instrumentos promocionales arriba mencionados, el éxito de una política de exportaciones requiere, en primera instancia, una total coherencia con la política macroeconómica y con la política industrial y tecnológica. En segunda instancia, las políticas deben ser permanentes en el largo plazo, ofreciendo a los empresarios señales muy claras de forma de inducir sus inversiones y esfuerzos productivos hacia una mayor inserción internacional. Para ello debe evaluarse cuidadosamente el conjunto de instrumentos desde la perspectiva de las transferencias de ingresos implícitas, la evaluación de sus beneficios y costos sociales, la situación de los mercados internacionales y las restricciones macroeconómicas. Estos instrumentos abarcan, entre otros,:

- \* Reembolsos y reintegros a actividades seleccionadas.
- \* Mecanismos de devolución de contenidos impositivos.
- \* Sistemas de "draw back" y de admisión temporaria de importaciones contenidas en los bienes a exportar.
- \* Sistemas de financiamiento pre y post-exportaciones.

## VII. Integración regional

30. El escenario que ofrecen, en la actualidad, los mercados internacionales señala la conformación creciente de bloques económicos y de distintas formas de integración que tienden a concentrar una parte importante y creciente del comercio internacional. Este fenómeno no es ajeno en el área latinoamericana en la cual adopta contenidos específicos. Todo diseño de política industrial y de comercio exterior debe tener en claro estas tendencias y a partir de la evaluación de las condiciones particulares de cada economía elaborar una estrategia que contemple los objetivos finales de todo proceso de integración regional como, asimismo, el difícil camino de transición hacia la consolidación de esos procesos. Estas formas de integración pueden asumir modalidades que van desde la simple unión aduanera hasta la consolidación de espacios económicos comunes.

31. Cualquiera de estas modalidades deben discutirse profundamente con la participación activa de todos los agentes económicos involucrados, considerando que tiene que deparar beneficios positivos a todos los países participantes y, fundamentalmente, encuadrarse y tener coherencia con los proyectos nacionales. El objetivo final del proceso de integración es inducir la transformación productiva con equidad a través de una mayor articulación productiva, fortaleciendo la inserción internacional de cada una de las economías. En este sentido pueden plantearse las distintas formas de integración como un paso en el camino a la reinserción internacional.

32. Estos procesos de transición hacia la integración regional requieren de una interacción creativa entre los agentes públicos y privados para la instrumentación de los distintos mecanismos que, en primera instancia, tienen su punto central en los aspectos arancelarios y en los protocolos de negociación, pero que en la búsqueda de formas más profundas terminan en la necesidad de compatibilización de políticas macroeconómicas y de instrumentos muy específicos entre los países participantes.

33. Los primeros efectos van a estar asociados, seguramente, a rebajas de aranceles que inducen incrementos del comercio (que, en general, serán mayores que los desvíos de comercio de los terceros países involucrados) y disminución de costos de importación que afectarán además a sus sustitutos locales. Sin embargo los efectos dinámicos, de mediano y largo plazo, son los más significativos y con mayor impacto sobre el conjunto de la economía e involucran cambios en la oferta, la demanda y las formas de competencia, estando profundamente emparentados con las ganancias de economías de escala y especialización. Pero estos efectos dinámicos sólo son posibles con acciones sistemáticas y coherentes viabilizadas a través de los procesos de inversión y de transformación de la estructura productiva.

34. Estas ganancias -en especial las dinámicas- que justifican los procesos de integración y que son preferibles a las aperturas unilaterales en la medida que permiten consolidar los procesos de transición que rescaten los aspectos positivos de la estructura productiva y pueda plantearse la solución de sus falencias, se manifiestan en múltiples aspectos. En forma sintética, pueden identificarse las ganancias provenientes de:

- \* ensanchamiento de los mercados;
- \* aprovechamiento de economías de escala;
- \* viabilidad de economías de especialización;
- \* diversificación y articulación del tejido industrial;
- \* inducción a formas de mayor competencia;
- \* generación de empleo;
- \* difusión de economías externas positivas;
- \* fomento de formas de aprendizajes industrial;
- \* reducción de los costos de la protección para mercados más limitados;
- \* ahorro de divisas;
- \* mejora de los términos de intercambio;
- \* ampliación de la base empresarial;
- \* externalidades tecnológicas y organizativas, etc.

En resumen, un mejor aprovechamiento de los factores disponibles a partir de mejoras dinámicas que requieren de un esfuerzo consciente de los agentes públicos y privados.

## VIII. Competitividad y Tecnología.

35. La captación, adaptación, mejora y posterior generación de los avances tecnológicos en los países más dinámicos no surgió espontáneamente del libre juego de las fuerzas del mercado sino que fue el resultado del accionar simultáneo de mecanismos de competencia y de una serie de políticas públicas explícitas. En ese sentido, los elevados niveles de inversión necesarios para el desarrollo de nuevas tecnologías, el riesgo implícito en estas actividades, su largo período de maduración y las externalidades positivas generadas a través de su difusión hacia otros sectores económicos, son, entre otros, algunos de los argumentos que, en el plano teórico y empírico, avalan la intervención estatal.

36. Desde la perspectiva social, la tecnología necesaria para el proceso de desarrollo puede ser importada o generada localmente. El balance entre ambos componentes de los acervos tecnológicos dependerá tanto de las condiciones externas (tipología y accesibilidad a los mercados, disponibilidad, etc.) como internas (grado de desarrollo, requerimientos locales, dotación de recursos, características del aparato regulatorio, etc.). En el marco de una explosión tecnológica como la que se vive contemporáneamente, países de menor desarrollo relativo están más cercanos a ser "adaptadores" de nuevas tecnologías antes que generadores de cambios relevantes. Asumiendo esta realidad y a partir de la base productiva local, la dotación de recursos naturales y los objetivos de política económica, la acción estatal deberá enfocar sus objetivos en la regulación del flujo tecnológico que ingresa al país. En ese sentido el concepto de tecnología adecuada (específico para cada sociedad en particular y a ser determinado en forma coordinada entre el sector público y el privado) será el concepto central en el otorgamiento de incentivos (incluidos en las leyes de fomento a la inversión) para la incorporación de nuevas tecnologías.

37. Complementariamente, es imprescindible una ajustada coordinación entre estas acciones y las políticas macroeconómicas (tasas de interés, nivel del tipo de cambio, financiación externa "atada" a la compra de bienes de capital, niveles de aranceles especialmente para sectores claves como la producción local de bienes de capital, etc.) en el marco de una política de largo plazo. Estas deben tender a mejorar las condiciones empresariales para una razonable elección de las distintas tecnologías disponibles en las sociedades más desarrolladas y los mecanismos más pertinentes para su incorporación en el ámbito local. En esta selección debe prestarse atención a la oferta disponible en otros países latinoamericanos que en algunos casos puede convertirse en un excelente campo



de complementación tecno-productiva futura.

38. Las experiencias mundiales exitosas indican que la **generación interna** de tecnología es el resultado de un complejo fenómeno de relaciones público-privadas que cubren un amplio campo de actividades tendientes a conformar un sistema nacional de innovación. Este se compone de dos elementos claramente diferenciados: uno endógeno a la firma (responsabilidad exclusiva del empresario) y otro exógeno (en el cual la responsabilidad se comparte con empresarios de otros sectores, los restantes agentes sociales y el Estado). La generación endógena de tecnología abarca una amplia gama de actividades efectuadas en la firma, que van desde lo exclusivamente productivo -en la planta-a lo organizacional -a nivel empresarial-, capaces de aumentar la productividad de los factores. La actividad de las firmas en este plano (y con ello de las políticas orientadas a su dinamización) puede referirse a la realización de dos tareas: a) el desarrollo de nuevas tecnologías (de productos o procesos); y/o, b) la implementación de cambios menores que afecten significativamente la productividad de los factores, los niveles de costos y/o de producción.

39. Atento al desarrollo alcanzado por las empresas latinoamericanas -en general conforman emprendimientos sensiblemente inferiores en términos de volúmenes de producción y ventas a los alcanzados por sus similares en los países centrales- la primera de las actividades está fuertemente acotada por las limitaciones que imponen los gastos mínimos, la experiencia anterior y la infraestructura destinada a las tareas de Investigación y Desarrollo (IyD). En el contexto de un país pequeño, emprendimientos de estas características requieren del apoyo estatal considerando las elevadas inversiones y largos procesos madurativos que demandan. Ello conlleva un necesario criterio de selectividad sobre la base de considerar externalidades positivas que beneficiarían a otros sectores productivos. Una alternativa es el tratamiento conjunto de proyectos de esta naturaleza en el plano de la integración latinoamericana.

40. Por otra parte, contemporáneamente, se registra el surgimiento de un nuevo paradigma tecno-productivo que se está desarrollando, fundamentalmente, en las sociedades más avanzadas. Estos cambios están alterando la organización social de la producción de bienes industriales con la consiguiente modificación de la división internacional del trabajo, el dinamismo de los sectores y de las firmas, las fuentes de las ventajas comparativas, etc. Asimismo uno de los rasgos centrales de este proceso es la flexibilización en la oferta de nuevas tecnologías

con fenómenos complementarios y contrapuestos. En efecto, en muchas ramas industriales las brechas tecnológicas tienden a ensancharse entre los países según su grado de industrialización, pero por otra parte aparecen otras actividades industriales en las cuales las nuevas técnicas están referidas a dotaciones de factores que viabilizan su utilización en países de menor industrialización.

41. Más promisorios parecen ser -desde la visión de los países menos desarrollados- los cambios endógenos a la firma centrados en la adaptación de tecnologías y la posterior generación de conocimientos adicionales que, en las distintas esferas de la producción, van incrementando la productividad de los factores. Este fenómeno de cambio técnico involucra tanto los aspectos más elementales del "learning by doing" hasta esfuerzos intensos de largo plazo de avances en tecnologías de producto, proceso y organización de la producción. Bajo las condiciones del nuevo paradigma tecno-productivo este proceso endógeno se desarrolla en el marco de un conjunto de nuevas condiciones entre las que se pueden destacar:

- \* Una escasa intensidad en el uso de nuevos bienes de capital.
- \* No demandan, necesariamente, la renovación de los equipos existiendo tecnologías de segunda generación -pero adaptadas a las necesidades de las firmas- que merced a cambios organizacionales son altamente competitivas.
- \* Son actividades intensivas en el uso de mano de obra calificada, especialmente en los puestos claves de la planta. Supervisores, diseñadores de las líneas de producción, especialistas en actividades específicas de cada sector (fresadores, matriceros, diseñadores, etc.) son algunos de los elementos claves para dinamizar internamente la firma.
- \* En forma complementaria y generalmente, en un etapa posterior, los cambios tienen como eje central la concepción de la firma como un todo, con lo cual la parte organizativa, los controles sobre la producción y los stocks aparecen como las áreas donde se puede ganar más en eficiencia.

42. Las acciones gubernamentales tendientes a favorecer este tipo de avances tecnológicos pueden ser:

- a) directas y focalizadas en una empresa o en un grupo de ellas enfatizando en aquéllas que tengan mayor poder difusor (abaratando la contratación de mano de obra especializada para determinadas firmas, desgravando impositivamente el entrenamiento selectivo de mano de obra local en

empresas extranjeras, contratando expertos con pago compartido entre firmas ó entre firma y Estado, etc.); o,

- b) indirectas y focalizadas sobre objetivos concretos (calificación de la mano de obra en tareas específicas de una rama industrial; cursos abiertos de capacitación gerencial; sistemas de premios en la obtención de logros específicos en términos de metas de exportación, consumo de energía, obtención de normas de calidad, aumentos de productividad, etc.)

43. A los componentes endógenos a la firma que conforman el sistema nacional de innovaciones deben sumárseles aquellos relacionados con el entorno en las que ésta opera. En dicha temática pueden identificarse tres planos complementarios: la relación de las firmas con el sistema educativo-científico, la vinculación con otras empresas productoras de bienes y servicios y la actividad del sector público en su papel regulatorio y/o productivo.

44. Las características del aparato científico-educativo juegan un rol central, aunque a veces poco visible, en la conformación de un sistema nacional de innovaciones. Sus relaciones con el aparato productivo se materializan a través de distintos canales, sobre los cuales es necesario apuntar una parte de la política tecnológica. Entre ellos pueden mencionarse:

- \* Calificación inicial de la mano de obra. Esta no debe estar desvinculada de los requerimientos del aparato productivo.
- \* Generación de una "masa crítica" de conocimientos, ubicada en las empresas o en organismos científicos estatales o semi-estatales, capaz de servir de base para la captación de nuevas tecnologías. Políticas destinadas a la puesta en marcha -conjuntamente con el sector privado- de centros de difusión de nuevas tecnologías, bibliografía local e internacional, modelistería, estudios económicos, oportunidades comerciales, etc. para sectores específicos son, entre otras, algunas de las acciones posibles en este campo.
- \* Maduración de externalidades tecnológicas a través de la generación y/o difusión de tecnologías provenientes de los institutos nacionales de tecnología en sus diversas variantes (generación y/o difusión; para un conjunto indiscriminado de actividades o un sector en particular; públicos o privados, etc.). En estos casos las políticas de apoyo a estas instituciones deben prever los límites precisos entre las actividades netamente científicas de las eminentemente tecno-productivas; los sistemas de fijación de prioridades; el origen de los fondos (públicos y/o

privados) y los mecanismos legales de captación de los beneficios emergentes de los avances técnicos logrados.

- \* Prever mecanismos de articulación entre el sistema de investigación universitario y el aparato productivo. El mismo deberá referirse no sólo a la fijación de los objetivos de las investigaciones sino también a los mecanismos de captación de los beneficios económicos de ellas emergentes y a las formas de financiamiento de los recursos.

45. Otro elemento exógeno a la firma es la existencia de una red de empresas capaces de integrar un sistema ágil y flexible de subcontratación, generador, a la vez, de fuertes externalidades tecno-productivas. Reconociendo que el montaje de estas "redes de producción" no es instantáneo, su "construcción", es el fruto de la mancomunidad de los intereses públicos y privados. En ese sentido las políticas destinadas al apoyo de programas de estandarización de partes y piezas, los montajes de bolsas de subcontratación, los sistemas de rondas de negocios entre firmas de similares características, la facilidad de acceso a los sistemas crediticios para las microempresas y empresas pequeñas, los programas de asistencia tecnológica a este estamento de firmas, son, entre otras, algunas de las acciones a emprender. Estos aspectos deberán involucrar el marco generado a partir del proceso de integración regional.

100

100