

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DESARROLLO PRODUCTIVO

Nº 34

POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMPETITIVIDAD EN ECONOMÍAS ABIERTAS

Joseph Ramos

RED DE REESTRUCTURACIÓN Y COMPETITIVIDAD



NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMPETITIVIDAD
EN ECONOMÍAS ABIERTAS**

Joseph Ramos



NACIONES UNIDAS
DIVISIÓN DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL
Santiago de Chile, 1996

LC/G.1928
Septiembre de 1996

Este trabajo fue preparado por el Sr. Joseph Ramos, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| RESUMEN | 5 |
| ABSTRACT | 7 |
| I. INTRODUCCIÓN | 9 |
| II. APERTURA Y REESTRUCTURACIÓN: HECHOS E HIPÓTESIS | 11 |
| III. LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD: CUATRO HECHOS Y CINCO IMPLICACIONES | 17 |
| IV. CÓMO CERRAR LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD O UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO | 25 |
| A. CONSENSOS | 25 |
| B. DIVERGENCIAS | 27 |
| C. LECCIONES CON RESPECTO A UNA POLÍTICA MODERNA DE DESARROLLO PRODUCTIVO | 27 |
| V. POLÍTICAS CONCRETAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO: COMPARACIÓN DE LOS ENFOQUES NEOLIBERAL Y NEOESTRUCTURAL | 31 |
| A. POLÍTICAS A NIVEL MESOECONÓMICO | 31 |
| 1. El mercado de divisas: promover las exportaciones | 31 |
| 2. El mercado de capital: elevar el ahorro y corregir la segmentación del acceso a los recursos | 34 |
| 3. El mercado laboral: promover la productividad y el pleno empleo | 36 |
| 4. El mercado de capital humano: crear un mercado de préstamos privados para la inversión en recursos humanos | 36 |
| B. POLÍTICAS A NIVEL MICROECONÓMICO | 37 |
| VI. INTERROGANTES ESTRATÉGICOS | 41 |
| Notas | 43 |
| BIBLIOGRAFÍA | 47 |

CUADROS Y GRÁFICOS

| | |
|---|-----------|
| Cuadro 1: América Latina: evolución del producto manufacturero, por sectores, 1970-1994 | 11 |
| Cuadro 2: América Latina y el Caribe (algunos países): tasas de crecimiento del valor agregado industrial | 12 |
| Cuadro 3: América Latina y el Caribe (algunos países): comercio internacional de manufacturas, 1980-1994 | 13 |
| Cuadro 4: América Latina y el Caribe (algunos países): comercio internacional de manufacturas, 1980-1992 | 15 |
| Cuadro 5: América Latina y el Caribe (algunos países): tasas de crecimiento de la productividad industrial | 16 |
| Cuadro 6: América Latina y el Caribe (algunos países): tasas de crecimiento del valor agregado industrial por trabajador | 16 |
| Cuadro 7: América Latina y el Caribe (algunos países): productividad (valor agregado/trabajo) con respecto a la de Estados Unidos, 1990 | 19 |
| Cuadro 8: Enfoques neoliberal y neoestructural: diferentes instrumentos de política a nivel meso y microeconómico | 32 |
| | |
| Gráfico 1: Productividad total de los factores, 1950-1994: América Latina, mejor práctica y economías asiáticas de reciente industrialización (ERIs) | 18 |
| Gráfico 2: Relación entre velocidad de difusión tecnológica, crecimiento y distribución del ingreso | 20 |
| Gráfico 3: Crecimiento y desarrollo tardío: la experiencia histórica estilizada | 21 |
| Gráfico 4: Orientación del desarrollo | 35 |
| Gráfico 5: | 42 |

RESUMEN

En este trabajo se sostiene que la "desindustrialización" o lento crecimiento del sector industrial latinoamericano en los años ochenta no se debió a la liberalización arancelaria de la época, sino al impacto negativo que ejercieron en la producción los fuertes desequilibrios macroeconómicos ocurridos entonces, sobre todo en los años 1982 y 1983. Se hace notar igualmente que el avance de la productividad industrial se había detenido mucho antes de la crisis de la deuda, ya que desde 1973 en adelante los rendimientos de la estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones se habían vuelto marcadamente decrecientes.

Pese a que en los años noventa la productividad industrial ha registrado importantes mejorías gracias a los procesos de apertura y reestructuración, la diferencia de productividad media entre el sector industrial de los países desarrollados y el de la región es aún enorme, del orden de 2.5 a 1, y afecta al grueso de los subsectores y empresas. Se manifiesta en el uso de equipos y procesos de producción anticuados, así como en una ineficiente organización del trabajo, relaciones laborales confrontacionales y una inadecuada atención a la calidad y a las necesidades de un mercado en continua evolución.

Esta brecha de productividad es un reflejo del subdesarrollo de América Latina, pero también es la condición que permitiría pasar a una trayectoria de rápido crecimiento, si se lograra adoptar esas mejores prácticas y tecnologías disponibles internacionalmente más idóneas para la región, y así saltar etapas, tal como lo han hecho los países exitosos de desarrollo tardío. Ésta es la gran ventaja potencial con que cuentan los países actualmente en desarrollo.

Mas no basta con un buen diseño de las grandes líneas de política económica para entrar a una vía de acelerado crecimiento en la productividad. En efecto, la competitividad es determinada por la eficiencia a nivel tanto de empresa como de su entorno. De ahí la necesidad de complementar una sana política global y macroeconómica con una política microeconómica que facilite la identificación y adopción de las prácticas internacionales mejores y más idóneas para nuestra realidad, así como con una política mesoeconómica —sobre todo a nivel de los mercados de factores— que asegure su rápida y masiva difusión.

ABSTRACT

This study argues that the cause of the "de-industrialization" or relative stagnation of Latin America's manufacturing sector during the 1980s was not the liberalization of customs regimes undertaken during that period but rather the sharp recession produced by the severe macroeconomic disequilibria of that period, and especially in 1982 and 1983. Indeed the slowdown in industrial productivity took place well before the debt crisis erupted, for the import-substituting industrialization (ISI) strategy had been yielding sharply diminishing returns since as far back as 1973.

Although major gains in industrial productivity have been achieved during the 1990s thanks to the region's efforts to open up and restructure its economies, the average productivity gap between the manufacturing sectors of developed countries and of the region is still huge —on the order of 2.5 : 1— and is evident in the vast majority of its subsectors and business enterprises. This fact is manifested in the use of outdated production equipment and processes, inefficient organizational methods, confrontational labour relations, and a failure to devote sufficient attention to quality standards and the needs of an ever-changing market.

This productivity gap is a reflection of Latin America's underdevelopment, but it is also a phenomenon that may enable the region to switch over to a fast-growth track —provided that it manages to adopt the most appropriate of the best practices and technologies to be found in the international economy— and thus leapfrog over a number of developmental stages, as have other successful "latecomers" to development. This is the great potential advantage held by today's developing countries.

A well-conceived economic strategy is not enough to achieve a trend of steeply rising productivity, however. Competitiveness is an outcome of efficiency both at the firm level as well as in the business environment as a whole. Hence the need to couple a sound overall macroeconomic policy with a microeconomic policy that will facilitate the identification and adoption of the best practices at the international level that are most suited to conditions in the region as well as with a meso-economic policy —particularly in relation to factor markets— that will ensure the rapid and widespread dissemination of those practices.

I. INTRODUCCIÓN

En la medida en que las economías de la región 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 efectuado por la región —de un crecimiento orientado hacia adentro a otro que apunta hacia afuera— obliga preguntarse si en una economía abierta hay cabida para una "política industrial" 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 conocidas en el pasado?

En este trabajo se pretende responder a esos interrogantes a partir de un examen de dos hechos centrales que se dan en las economías de la región: primero, el proceso de apertura y reestructuración en que se encuentran desde mediados de los años ochenta y, segundo, la enorme diferencia de productividad que existe entre las empresas de la región y esas de mejor práctica internacional en el mundo desarrollado. Las implicaciones del proceso de apertura y reestructuración, así como de la diferencia de productividad que separa a la región de los países desarrollados servirán de lineamientos para el diseño de una "política industrial" viable en economías abiertas.

II. APERTURA Y REESTRUCTURACIÓN: HECHOS E HIPÓTESIS

En cualquier análisis de la evolución productiva de la región en los años ochenta y sus perspectivas para los noventa se deberá tomar en cuenta los siguientes hechos e hipótesis básicas:

i) Durante la década de 1970 la producción industrial de América Latina aumentó 75%, vale decir, a un ritmo de casi 6% anual, mientras que entre 1980 y 1994 (el último año para el cual se dispone de datos elaborados), ha crecido a razón de poco más de 1% anual (véase el cuadro 1). Muchos creen ver en esta fuerte pérdida de impulso una especie de "desindustrialización", producto del viraje estratégico que significó la apertura externa de América Latina y el abandono del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Sin embargo, una mayor profundización del análisis no confirma tal hipótesis.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO MANUFACTURERO, POR SECTORES, 1970-1994

(Índices de valor agregado, 1980=100)

| | 1970 | 1980 | 1983 | 1990 | 1994 ^a |
|--------------------------------|------|------|------|-------|-------------------|
| Producto manufacturero total | 56.9 | 100 | 90.1 | 105.2 | 119.9 |
| Productos alimenticios | 71.5 | 100 | ... | 109.0 | 121.9 |
| Bienes de consumo no duraderos | 65.8 | 100 | ... | 89.9 | 87.6 |
| Bienes intermedios | 53.2 | 100 | ... | 118.3 | 125.5 |
| Bienes de capital | 49.5 | 100 | ... | 92.9 | 122.5 |

Fuente: CEPAL, sobre las base de cifras oficiales.

^a Las cifras por subgrupos industriales para el año 1994 son estimaciones.

Nota: Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

ii) Por el contrario, la información disponible demuestra que el pobre desempeño económico de la región durante los años ochenta y, sobre todo, la "desindustrialización" ocurrida, no se debieron a la apertura comercial y la consiguiente pérdida de competitividad respecto de la importaciones que supuestamente experimentaron las industrias nacionales,¹ sino a los fuertes desequilibrios macroeconómicos que sufrió la región

durante la década de 1980. En efecto, esos desequilibrios macroeconómicos dieron lugar a abruptas caídas de la demanda agregada, que fueron el resultado, por una parte, de políticas de ajuste inadecuadas (impuestas tardíamente y, luego, con brusquedad)² entre 1981 y 1983; por la otra, y a partir de 1983, de los efectos de inflaciones descontroladas o de políticas antiinflacionarias mal diseñadas o incorrectamente implementadas.³ Ésta es la **primera hipótesis básica** que se plantea en este estudio con respecto a la apertura y la reestructuración.

iii) Esta hipótesis es avalada por la constatación de que el grueso de la caída de la producción industrial en la región se concentró entre 1980 y 1983, el período más agudo del ajuste en respuesta a la crisis de la deuda externa, cuando el valor agregado manufacturero descendió 10% (véase el cuadro 2). Incluso entre 1983 y 1990, la producción industrial se recuperó a un ritmo de 2% anual, pese a que aún persistían importantes desequilibrios macroeconómicos, como consecuencia de la alta inflación o de los intentos por controlarla.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL

(Promedios anuales)

| | 1970-1980 | 1980-1983 | 1983-1990 | 1990-1994 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Argentina | 1.6 | -2.8 | -0.8 | 6.9 |
| Brasil | 9.0 | -5.6 | 2.2 | 2.8 |
| Chile | 1.1 | -5.8 | 6.3 | 6.3 |
| México | 6.3 | -1.7 | 3.6 | 2.3 |
| Otros países ^a | 5.5 | -0.9 | 2.9 | 2.7 |
| América Latina | 5.9 | -3.4 | 2.2 | 3.3 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye a Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Uruguay y Venezuela.

iv) Tan poco significativa es la apertura para explicar el lento crecimiento industrial de los años ochenta (es importante anotar que durante ese período la apertura fue acompañada de un tipo de cambio real efectivo generalmente alto), que en 1989 las importaciones manufactureras fueron **inferiores** a las de 1980, incluso en dólares corrientes (véase el cuadro 3), mientras que la producción manufacturera nacional era 6% más alta. De hecho, durante ese período fueron las **exportaciones manufactureras de la región las que crecieron (80%)**, con el resultado de que el déficit de 23 000 millones de dólares que arrojó el comercio de manufacturas de la región en 1980 se convirtió en un superávit de 9 000 millones en 1989. Por lo tanto, durante los años ochenta no se produjo, en general, una sustitución de productos manufacturados nacionales por importaciones.

Cuadro 3

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): COMERCIO
INTERNACIONAL DE MANUFACTURAS, 1980-1994**

| TOTAL INDUSTRIA (Millones de dólares corrientes) | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| EXPORTACIONES | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1992 | 1994 |
| Argentina | 3 964 | 3 474 | 7 139 | 7 974 | 7 459 | 10 634 |
| Brasil | 14 755 | 16 856 | 26 980 | 23 565 | 28 441 | 35 364 |
| Chile | 3 630 | 2 565 | 5 660 | 6 007 | 6 507 | 7 630 |
| México | 3 007 | 5 676 | 12 684 | 13 909 | 16 430 | n.d. |
| Otros países ^a | 11 220 | 11 836 | 13 239 | 14 497 | 14 295 | 17 120 |
| América Latina | 36 577 | 40 407 | 65 703 | 65 952 | 73 131 | |
| | | | | | | |
| IMPORTACIONES | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1992 | 1994 |
| Argentina | 8 151 | 3 042 | 3 484 | 3 639 | 13 855 | 20 730 |
| Brasil | 11 816 | 6 851 | 13 224 | 15 711 | 16 593 | 29 384 |
| Chile | 3 566 | 1 977 | 5 340 | 5 761 | 7 894 | 9 614 |
| México | 16 473 | 10 789 | 18 636 | 26 027 | 43 004 | n.d. |
| Otros países ^a | 19 447 | 12 318 | 15 879 | 16 454 | 25 991 | 29 216 |
| América Latina | 59 454 | 34 976 | 56 564 | 67 592 | 107 337 | |
| | | | | | | |
| BALANCE COMERCIAL | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1992 | 1994 |
| Argentina | -4 187 | 432 | 3 654 | 4 335 | -6 396 | -10 095 |
| Brasil | 2 939 | 10 006 | 13 756 | 7 854 | 11 848 | 5 970 |
| Chile | 64 | 588 | 320 | 246 | -1 387 | -1 983 |
| México | -13 466 | -5 113 | -5 951 | -12 118 | -26 574 | -23 670 |
| Otros países ^a | -8 228 | -481 | -2 640 | -1 957 | -11 696 | -12 095 |
| América Latina | -22 877 | 5 431 | 9 139 | -1 640 | -34 206 | -41 874 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye a Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Uruguay y Venezuela.

v) El mayor impacto de la apertura en el sector manufacturero se dejó sentir de 1990 en adelante, cuando a la liberalización comercial se agregó una cuantiosa entrada de capitales a la región, induciendo una significativa pérdida de competitividad en la gran mayoría de los países como consecuencia de la apreciación cambiaria (que fue del orden de 10%, en promedio, entre 1990 y 1994). A raíz de ello las importaciones de manufacturas casi se duplicaron y el balance comercial manufacturero pasó de un superávit de 9 000 millones de dólares en 1989, a un déficit de 42 000 millones en 1993. Sin embargo, tampoco en este último período fue tan significativa la sustitución de manufacturas nacionales por importaciones, ya que 65% del incremento de las importaciones manufactureras registrado entre 1989 y 1992 corresponde a bienes de capital —que no suelen competir con la industria nacional (véase el cuadro 4). De hecho, la producción nacional de bienes de capital también creció a partir de 1990, debido al aumento del coeficiente de inversión, en tanto que el producto industrial total mostró una leve aceleración, de 2.2% anual en los años ochenta a 3.3% en el quinquenio 1990-1994.

Un hecho que sí es significativo es que, con contadas excepciones y pese al progresivo ritmo de la producción manufacturera, entre 1990 y 1993 el empleo industrial cayó en tal medida que la productividad (valor agregado por trabajador) del sector industrial latinoamericano se elevó durante ese período a razón de 7% anual (véase el cuadro 5). Ese brusco descenso del empleo y el notorio aumento de la productividad son claramente atribuibles a la reestructuración emprendida por las empresas para enfrentar la creciente competencia externa propiciada por la liberalización comercial y la apreciación cambiaria.⁴ Esto conduce a la **segunda hipótesis básica** de este estudio, según la cual la apertura y la reestructuración influyeron mucho más en la productividad (positivamente) y en el empleo (negativamente) que la producción. Es consistente con esta interpretación el hecho de que —a diferencia de lo observado en otros períodos— el incremento de la productividad en el trienio 1990-1992 es de parecida magnitud (alrededor de 7% anual) en las cuatro agrupaciones industriales, es decir, alimentos procesados, bienes de consumo no duraderos, bienes intermedios y bienes de capital (véase el cuadro 6).

Dada la importancia de la productividad como factor determinante de la capacidad de competir y teniendo presente que la apertura ha impulsado un importante proceso de reestructuración y, por consiguiente, una notable mejoría de la productividad, en la sección siguiente se analizará más a fondo el comportamiento de la productividad y sus implicaciones para la formulación de una política de desarrollo productivo destinada a elevar la competitividad de las economías de la región.

En síntesis, si bien se produjo una desindustrialización a partir de 1980, en su mayor parte no se debió a la apertura comercial, sino a desaciertos de las políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización. De esta afirmación se desprenden tres conclusiones:

- i) la apertura comercial no fue tan costosa como a menudo se alega;
- ii) si la apertura no fue tan costosa, la sustitución de importaciones tampoco podría haber sido tan ineficiente como a veces se sostiene; y
- iii) por último, en la medida que el costo de la desindustrialización neta provocada por la apertura no haya sido tan alto, se hace menos necesario dar un trato especial a los segmentos perjudicados, pues la parte "sana" de la economía será capaz de absorberlos provechosamente.

Cuadro 4

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): COMERCIO
INTERNACIONAL DE MANUFACTURAS, 1980-1992**

| TOTAL AMÉRICA LATINA | | | | | | |
|-----------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| EXPORTACIONES | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| Alimentos | 11 010 | 8 041 | 14 132 | 12 636 | 12 119 | 13 450 |
| Bienes de consumo | 3 602 | 4 038 | 6 636 | 6 995 | 7 603 | 8 261 |
| Bienes intermedios | 16 538 | 20 137 | 30 027 | 31 273 | 30 393 | 31 862 |
| Bienes de capital | 5 426 | 8 191 | 14 907 | 15 048 | 17 139 | 19 558 |
| TOTAL INDUSTRIA | 36 577 | 40 407 | 65 703 | 65 952 | 67 254 | 73 131 |
| | | | | | | |
| IMPORTACIONES | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| Alimentos | 4 202 | 1 942 | 4 695 | 5 505 | 5 970 | 7 348 |
| Bienes de consumo | 2 946 | 2 195 | 3 394 | 4 513 | 6 287 | 8 154 |
| Bienes intermedios | 21 245 | 12 715 | 20 833 | 22 492 | 28 252 | 31 790 |
| Bienes de capital | 31 060 | 18 123 | 27 642 | 35 082 | 45 004 | 60 046 |
| TOTAL INDUSTRIA | 59 454 | 34 976 | 56 564 | 67 592 | 85 514 | 107 337 |
| | | | | | | |
| BALANCE COMERCIAL | 1980 | 1985 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| Alimentos | 6 808 | 6 099 | 9 437 | 7 131 | 6 149 | 6 102 |
| Bienes de consumo | 656 | 1 843 | 3 242 | 2 481 | 1 317 | 108 |
| Bienes intermedios | -4 707 | 7 421 | 9 195 | 8 782 | 2 141 | 72 |
| Bienes de capital | -25 634 | -9 932 | -12 735 | -20 034 | -27 865 | -40 488 |
| TOTAL INDUSTRIA | -22 877 | 5 431 | 9 139 | -1 640 | -18 260 | -34 206 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 5

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): TASAS DE
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL**

(Promedios anuales)

| | 1970-1980 | 1980-1983 | 1983-1990 | 1990-1993 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Argentina | 3.1 | 2.7 | 2.0 | 10.3 |
| Brasil | 2.4 | 2.3 | -0.3 | 9.9 |
| Chile | 2.8 | 4.5 | -3.5 | 3.8 |
| México | 2.8 | 0.7 | 4.3 | 3.1 |
| Otros países ^a | 0.8 | 1.7 | 0.8 | 3.0 |
| América Latina | 2.0 | 2.0 | 1.0 | 7.1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye a Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Uruguay y Venezuela.

Cuadro 6

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO
INDUSTRIAL POR TRABAJADOR**

(Promedios anuales)

| | TOTAL | | | Alimentos | | | Bienes de consumo no duraderos | | | Bienes intermedios | | | Bienes de capital | | |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------------------|-----------|-----------|--------------------|-----------|-----------|-------------------|-----------|-----------|
| | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-1992 | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-1992 | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-1992 | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-1992 | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-1992 |
| Argentina | 3.1 | 2.2 | 12.0 | 2.0 | 1.2 | 18.0 | 3.3 | 0.0 | 13.5 | 2.2 | 3.1 | 5.6 | 4.1 | 1.4 | 21.7 |
| Brasil | 2.4 | 0.4 | 7.5 | 1.8 | 0.4 | 5.6 | 2.7 | -0.9 | 7.1 | 2.2 | 1.3 | 9.8 | 2.0 | 0.4 | 4.0 |
| Chile | 2.8 | -1.2 | 3.5 | 4.2 | -3.4 | -0.9 | 3.2 | -2.8 | 9.8 | 0.6 | 0.3 | 5.3 | 2.5 | -0.9 | 7.2 |
| México | 2.8 | 3.2 | 4.5 | 2.5 | 2.4 | 5.1 | 3.0 | 1.1 | 4.8 | 1.9 | 4.9 | 3.9 | 4.0 | 2.4 | 4.6 |
| Otros países ^a | 0.8 | 1.1 | 2.3 | -1.3 | 0.2 | 3.0 | -0.4 | -0.4 | 5.8 | 2.5 | 1.7 | -0.6 | -0.1 | 0.6 | 7.0 |
| América Latina | 2.0 | 1.3 | 6.9 | 1.2 | 0.9 | 6.7 | 1.7 | -0.6 | 7.8 | 1.5 | 2.4 | 6.0 | 2.7 | 0.9 | 7.5 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye a Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Uruguay y Venezuela.

III. LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD: CUATRO HECHOS Y CINCO IMPLICACIONES

Primero, entre América Latina y los países desarrollados existe una brecha de productividad total de los factores (PTF)⁵ del orden de 2.5 a 1. **Al diseñar una estrategia de desarrollo productivo para la región, esta enorme diferencia es el hecho central que se debe explicar, así como aprovechar.** La brecha de productividad se explica tanto por el uso de equipos tecnológicamente obsoletos y procesos de producción anticuados (tecnologías "duras"), como por una inadecuada organización del trabajo, relaciones industriales jerárquicas y confrontacionales, descuido de la calidad, inventarios excesivos, técnicas de comercialización asistemáticas y poco sofisticadas, y servicios de posventa ineficientes (tecnologías "blandas"). De hecho, esta amplia diferencia de productividad acusa un gran desaprovechamiento de las tecnologías y los métodos de organización, control de calidad y comercialización disponibles a nivel internacional.

Segundo, esta distancia se amplió marcadamente durante el período de posguerra (véase el gráfico 1). En efecto, entre 1950 y 1989 el crecimiento de la productividad total de los factores en América Latina fue equivalente a un séptimo del logrado por las economías de reciente industrialización y a menos de un quinto del de los países industrializados. Es más, incluso en la época de mayor dinamismo (1950-1973), la PTF aumentó a un ritmo de poco más de la mitad del registrado en las economías asiáticas de industrialización más reciente, para luego estancarse entre 1973 y 1980, y caer después vertiginosamente a raíz de los desequilibrios macroeconómicos ocasionados por la crisis de la deuda en los años ochenta. Como consecuencia de este lento ascenso de la PTF, la participación regional en las importaciones de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) —el mercado más amplio y exigente del mundo— cayó de 8.3% a principios de los años sesenta a 4.8% en 1992.

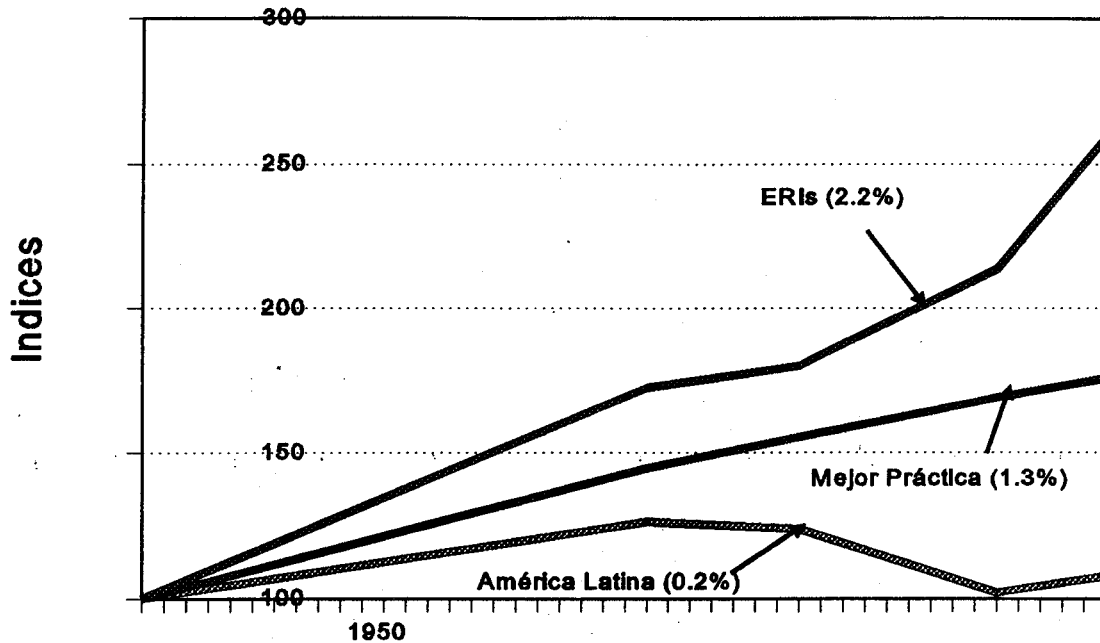
Tercero, estas diferencias de productividad entre la región y los países desarrollados se dan en todos los países, tanto a nivel global como sectorial. En efecto, la evidencia disponible sugiere que las disparidades de la PTF entre países no se deben tanto a que las actividades productivas estén concentradas en sectores de baja productividad, sino a que **en casi todos los subsectores industriales, incluso en los que producen bienes intermedios y de capital, se está trabajando muy por debajo de las mejores prácticas** (véase el cuadro 7).⁶ Por ejemplo, en algunas ramas industriales —refinerías de petróleo y productos conexos— la productividad de la región⁷ es muy próxima a la de Estados Unidos; en el rubro de minerales no ferrosos llega a 64% y en productos de caucho y siderúrgicos a 50% de la de ese país, pero en los 24 subsectores industriales restantes (que representan cerca de 75% del valor agregado manufacturero) la productividad sectorial de la región no alcanza a 35% de la lograda por los sectores respectivos en Estados Unidos y sólo a alrededor de 30% en promedio.

Cuarto, tales promedios sectoriales evidentemente encubren enormes diferencias de productividad dentro de cada sector, reflejo de la **heterogeneidad característica de la región**. Por una parte, la productividad varía muy marcadamente según el tamaño de la empresa. Por ejemplo, mientras en Colombia una empresa en los sectores de la

Gráfico 1

**PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, 1950-1994: AMÉRICA LATINA,
MEJOR PRÁCTICA Y ECONOMÍAS ASIÁTICAS DE
RECIENTE INDUSTRIALIZACIÓN (ERIs)**

(Índices 1950 = 100)



Mejor Práctica: 1950-73, USA; 1973-94 toda OCDE

Fuente: A. Hofman, "Capital accumulation in Latin America: A six country comparison for 1950-1989", *Review of Income and Wealth*, diciembre, 1992 (actualizado).

confección y el calzado con más de 50 trabajadores tiene una productividad del orden de 25% de otra de tamaño similar en Estados Unidos, la productividad de una empresa de menor tamaño es apenas 10% de la correspondiente a una empresa pequeña dedicada a los mismo rubros en Estados Unidos.⁸ Por otra parte, tal como a nivel internacional hay un proceso de difusión tecnológica incompleto, en el plano interno esta difusión también es lenta, lo que genera una amplia heterogeneidad productiva entre empresas del mismo tamaño y rubro. Este fenómeno ha sido agudizado por el propio proceso de reestructuración que pusieron en marcha las políticas de ajuste y apertura comercial nacidas del viraje estratégico que efectuó la región a partir de mediados de los años ochenta. En efecto, sólo una fracción de las empresas —que representan tal vez 40% del PIB de bienes transables— ha llevado a cabo reestructuraciones "ofensivas", acercándose a la mejor práctica internacional.⁹ El grueso de las empresas, en cambio, ha optado por

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): PRODUCTIVIDAD (VALOR AGREGADO/TRABAJO) CON RESPECTO A LA DE ESTADOS UNIDOS, 1990

(En porcentajes)

| CIU | SECTOR | América Latina ^a | Argentina | Brasil | México | Resto ^b |
|-----|----------------------------------|-----------------------------|-----------|--------|--------|--------------------|
| 300 | TOTAL INDUSTRIA | 26% | 27% | 22% | 34% | 26% |
| 311 | Productos alimenticios | 18% | 16% | 17% | 23% | 16% |
| 321 | Textiles | 37% | 44% | 37% | 38% | 32% |
| 322 | Prendas de vestir | 28% | 30% | 25% | 69% | 17% |
| 324 | Calzado | 19% | 18% | 18% | 19% | 19% |
| 331 | Madera y productos de madera | 19% | 15% | 16% | 29% | 19% |
| 341 | Papel y celulosa | 25% | 19% | 21% | 36% | 28% |
| 342 | Imprentas | 21% | 23% | 16% | 35% | 18% |
| 351 | Sustancias químicas industriales | 22% | 27% | 21% | 22% | 20% |
| 353 | Refinerías de petróleo | 76% | 117% | 70% | 75% | 69% |
| 354 | Derivados de petróleo y carbón | 57% | 39% | 58% | 77% | 27% |
| 356 | Productos plásticos | 26% | 18% | 25% | 36% | 23% |
| 362 | Vidrio y productos de vidrio | 30% | 26% | 29% | 37% | 25% |
| 369 | Otros minerales no metálicos | 18% | 17% | 15% | 18% | 25% |
| 371 | Hierro y acero | 41% | 36% | 37% | 69% | 31% |
| 372 | Minerales no ferrosos | 56% | 43% | 40% | 39% | 102% |
| 381 | Productos metálicos | 25% | 24% | 22% | 36% | 21% |
| 382 | Maquinaria no eléctrica | 21% | 17% | 22% | 24% | 15% |
| 383 | Maquinaria eléctrica | 29% | 30% | 30% | 25% | 24% |
| 384 | Material de transporte | 25% | 18% | 22% | 39% | 22% |
| 385 | Equipo profesional y científico | 37% | 13% | 32% | 91% | 21% |
| | Productividad total de factores | 40-50% | | | | |

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

^a Incluye a Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Uruguay y Venezuela.

^b Incluye a Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, Uruguay y Venezuela.

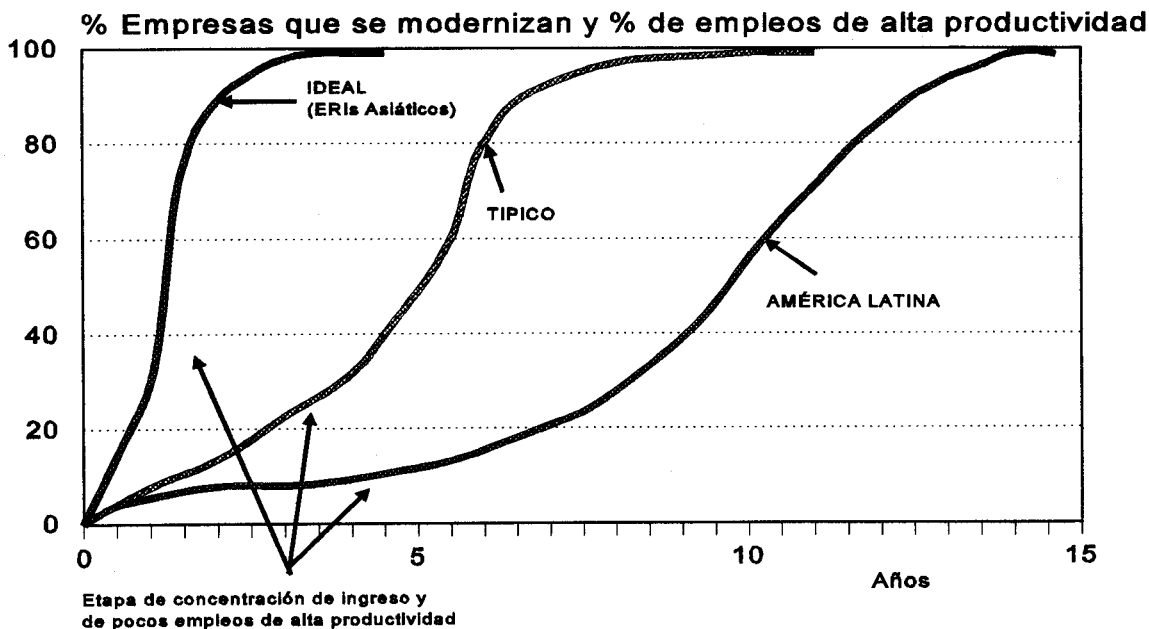
estrategias de simple "sobrevivencia", con mejoras de productividad respecto de su propio pasado, pero permaneciendo siempre lejos de las mejores prácticas internacionales, lo que ha determinado que la productividad media de las empresas en su conjunto se haya mantenido muy baja.

Por lo tanto, en la medida en que el proceso de difusión de las mejores prácticas sea lento —es decir, mientras más plana sea la curva S que caracteriza el proceso interno de difusión (véase el gráfico 2)— mayor es el número de empresas que trabajan a bajos niveles de productividad y menor la cantidad de empleos de alta productividad y bien remunerados. Es más, como el salario es determinado por la productividad del empleo, no dentro de la propia empresa, sino en el conjunto de la economía, la remuneración será la que corresponda a la baja productividad de la mayoría de los empleos. Esto significa que mientras menor sea el porcentaje de empresas que se modernizan, más concentrada se volverá la distribución del ingreso. Y esta concentración no se revertirá hasta que la mayoría de los empleos sea de alta productividad, lo que depende, a su vez, de la velocidad del proceso de difusión tecnológica.

De los hechos reseñados se desprenden cinco importantes implicaciones para la definición de una política de desarrollo productivo.

Gráfico 2

**RELACIÓN ENTRE VELOCIDAD DE DIFUSIÓN
TECNOLÓGICA, CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**



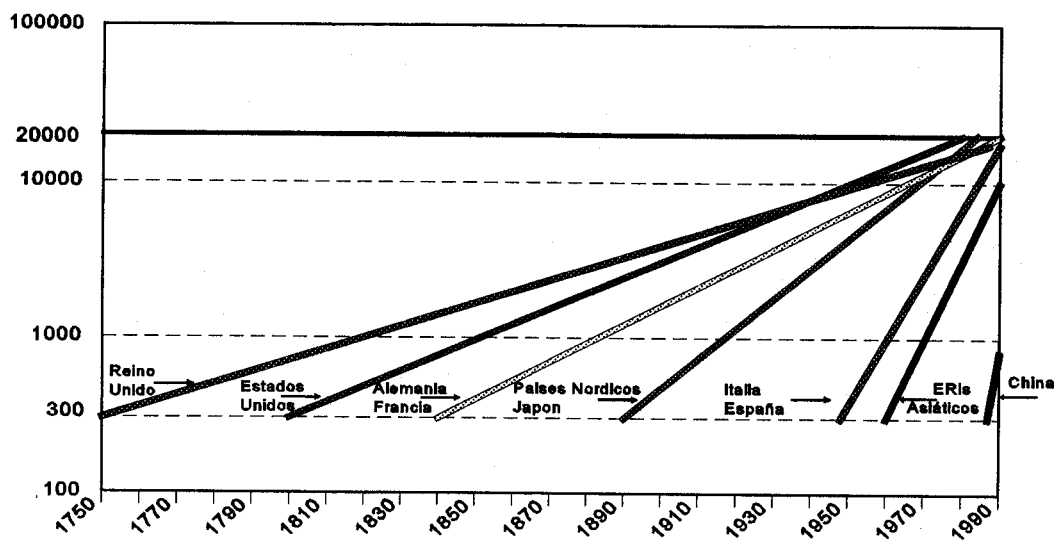
Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

La primera, y con creces la más importante, es que si bien esta brecha constituye un reflejo del subdesarrollo, también es la condición que permitiría pasar a una trayectoria de rápido crecimiento, si se lograra aprovechar las tecnologías disponibles internacionalmente, y así saltar etapas, una ventaja potencial que los países de desarrollo tardío pueden aprovechar. Por esta razón, una vez que un país despegue y acelere su crecimiento, mientras más distante se encuentre de la frontera del conocimiento, más rápido tenderá a crecer.¹⁰

Esto explica que actualmente China esté creciendo a un ritmo más acelerado que las economías de reciente industrialización (8%-10% comparado con 6% per cápita anual) (véase el gráfico 3), tal como las economías de reciente industrialización se expandieron a ritmos más rápidos que Japón, Rusia y los países nórdicos (cuyo desarrollo se inició a fines del siglo XIX), y esos, a su vez, hubiesen superado las tasas de Alemania y Francia, cuyo despegue se había iniciado alrededor de 1840, y así sucesivamente. El crecimiento relativamente lento de América Latina, incluso durante el período de posguerra, cuando indudablemente se aceleró el paso, es una de las grandes excepciones a esta regla característica de la evolución de los países de desarrollo tardío; por lo tanto, éste es el fenómeno que habría que explicar y superar cuando se diseñe una política de desarrollo productivo.

Gráfico 3

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



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

Segundo, en el pasado se solía atribuir esta amplia brecha de productividad al hecho de que la producción estaba concentrada en sectores de baja productividad, en particular la agricultura. De ahí que éste fuera un argumento en favor de la industrialización. Sin embargo, dicho razonamiento no se limitó a la industrialización en sí, sino que se hizo extensivo al tipo de industria que debería promoverse. Es por eso que se tendía a identificar una política de desarrollo productivo o industrial con el establecimiento de nuevos sectores todavía no cubiertos en el cuadro de insumo-producto, cuya productividad (real o potencial) se suponía mayor que la de la mayoría de los sectores "tradicionales" de bienes finales. Es así que en la segunda etapa de la estrategia de sustitución de importaciones se puso el énfasis en sectores que producían insumos intermedios, como la industria metalmecánica y la de bienes de capital.

Sin embargo, las fuertes diferencias de productividad sectorial entre los países de la región y los del mundo desarrollado en casi todas las ramas industriales sugieren que este enfoque sectorial o de política "vertical", característico del pasado, es esencialmente erróneo. No se trata tanto de establecer nuevos sectores faltantes en el cuadro de insumo-producto —como si la productividad (total) la trajera el sector en forma automática (lo que es cierto sólo en casos excepcionales)— sino de mejorar la productividad total de los factores en el conjunto del sistema productivo.

Tercero, la enorme heterogeneidad productiva entre empresas pertenecientes a un mismo sector sugiere que, en la actual etapa de desarrollo, el principal desafío a nivel microeconómico para una política de desarrollo productivo es identificar, dentro de la amplia gama de tecnologías internacionalmente disponibles, las más idóneas para las realidades regionales y promover su rápida adopción, adecuación y difusión entre la gran masa de empresas que trabajan con equipos y métodos obsoletos. Por cierto, esto no niega la importancia de contar por lo menos con una mínima infraestructura científica y, particularmente, tecnológica. Por el contrario, constituye un requisito, pues sin esa base no sería posible identificar las tecnologías más idóneas, ni adquirirlas, transferirlas o adaptarlas en forma rápida y efectiva (punto que se vuelve a tratar más adelante). Lo que sí se afirma es que el propósito esencial de una política de desarrollo productivo —al menos en la actual etapa de desarrollo, tan distante de la frontera tecnológica internacional— es acelerar el proceso de difusión de las mejores prácticas; es decir, impulsar la curva S hacia la izquierda, haciéndola tan empinada como sea posible (véase de nuevo el gráfico 2).

Cuarto, en la medida en que en la gran mayoría de los sectores se está trabajando con una productividad total de los factores muy distante de la frontera tecnológica internacional, el concepto de ventaja comparada se vuelve relativamente difícil de predefinir (salvo en casos obvios, como las rentas derivadas de recursos naturales). En efecto, dada la brecha de productividad a nivel sectorial, los sectores que logren acercarse más rápidamente que el promedio a los estándares de los países desarrollados serán los que terminen por obtener una ventaja comparada. En efecto, más que nacer con esa ventaja, un sector puede, en principio, adquirirla, siempre que sea capaz de cerrar la brecha de productividad que lo separa de los países desarrollados más rápidamente que otros sectores de la misma economía. Así, en cierto sentido la competitividad sectorial no es un asunto que se defina sólo con respecto a la productividad relativa de los sectores homólogos de los demás países del mundo, sino que depende de la mejoría relativa de la productividad con respecto a los demás sectores de la propia economía. En efecto, un sector tenderá a gozar de una ventaja comparada si está relativamente más cerca de la mejor práctica internacional que los demás sectores de la economía.

Quinto, la marcada caída de la productividad durante los años ochenta muestra cuán decisivo es para una política de desarrollo productivo mantener los equilibrios

macroeconómicos básicos dentro de márgenes tolerables (Hausmann y otros, 1995). En efecto, la inestabilidad macroeconómica provocada por la crisis de la deuda externa y agudizada, en general, por políticas de estabilización y ajuste erróneamente diseñadas o implementadas, condujo a abruptas caídas de la producción, con efectos nocivos en cuanto al uso de la capacidad instalada, la inversión, los equipos humanos de ingeniería y diseño y los esfuerzos de innovación. Los graves retrocesos que originaron esos desequilibrios macroeconómicos no pudieron ser compensados por las mejoras de eficiencia a nivel de empresas, lo que determinó que durante los años ochenta la productividad cayera en casi toda la región. Esto implica que la elevación de la competitividad necesariamente exige tanto estabilidad macroeconómica como eficiencia microeconómica.

IV. CÓMO CERRAR LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD O UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

La enorme diferencia de productividad ofrece, como contrapartida, la ventaja de que si se logra aprovechar las prácticas internacionales 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.

A su vez, para elevar la competitividad es necesario mejorar la eficiencia en cuatro planos: en primer lugar, a nivel de planta (**plano microeconómico**), pues en la región éstas operan muy por debajo de las mejoras prácticas internacionales. Mas la competitividad y la productividad no dependen 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. Y los avances sistemáticos y sostenidos de la productividad son la única manera de lograr **mejoras de competitividad continuas —y no una única vez.**

A. 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; y iii) dar mayor peso a las fuerzas del mercado y al sector privado para liderar tal desarrollo, ya que hoy se está plenamente consciente de que no sólo hay fallas de mercado, sino también del Estado.

Con 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 cortísimo 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 ingresos 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, por cierto, 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, siempre se vio tal orientación hacia adentro como una primera fase de la industrialización. Es por eso que se considera que el necesario período de aprendizaje se extendió mucho más de lo conveniente y que se han cumplido con creces los plazos para aprovechar esa plataforma industrial y volcarla hacia afuera. Así se podrá aprovechar el aprendizaje productivo ya 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.¹¹

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 empieza a abarcar un número creciente de ámbitos de acción. La consecuencia típica de tal sobreextensión ha sido un deterioro de la capacidad del Estado para ejecutar en forma adecuada incluso las funciones que son, indiscutiblemente, 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 asegurar 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 reemplazo 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. Y, por cierto, a diferencia de épocas pasadas, en las que el intervencionismo no sólo era excesivo, sino que tendía a suplantarlo al mercado, en la actualidad cualquier intervención ha de ser no sólo selectiva (centrada en la superación de los estrangulamientos más críticos), sino dar apoyo al mercado (*market friendly*).

B. DIVERGENCIAS

Sin embargo, por mucho consenso que exista en torno de las tres líneas de política mencionadas, a nivel estratégico y macroeconómico éstas son condiciones necesarias, pero insuficientes para saltar etapas, cerrar la brecha de productividad y pasar a una trayectoria de crecimiento más rápido. También se requiere de políticas a nivel meso (el entorno de la empresa) y microeconómico (a nivel de planta). Y es aquí donde surgen las divergencias más importantes: i) ¿cuáles son los principales obstáculos por superar a 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 estrangulamientos más críticos?; y 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 a 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 el énfasis del neoliberalismo en la liberalización y flexibilización de los mercados, como si una vez hecho esto fueran a operar bastante bien, ni tampoco el papel relativamente neutro y pasivo que se 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.

Por la otra parte, 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 cualquier momento dado, puede no ser el precio de equilibrio a largo plazo, y por tanto ese precio 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, a 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 cualquier empresa dada. Es por eso que 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 a nivel de planta).

C. LECCIONES CON RESPECTO A UNA POLÍTICA MODERNA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

El planteamiento anterior no es sólo un asunto teórico. Por el contrario, el excepcional dinamismo de las economías asiáticas 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, sobre todo 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 que refuercen, y no suplanten, las fuerzas del mercado, siempre que se cumplan condiciones como las siguientes:

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 "productivista" y no "rentista";

ii) la producción tiene que ser de una magnitud tal que permita aprovechar economías de escala, sea por contar con un amplio mercado interno (los sectores tradicionales en la mayoría de los países, la industria de ensamblaje automotor en Brasil y México), o por haberse planeado exportar desde un principio (el caso de la industria mexicana de motores de automóviles y de otros rubros orientados al exterior por medio de políticas de promoción de exportaciones, como en Brasil y Colombia), o por ser fábricas de proceso continuo de un bien industrial fácilmente exportable si la demanda interna no fuera suficiente (como sucede con buena parte de la producción de insumos intermedios en Argentina, Brasil, y otros países) (ver Katz, 1996).¹²

iii) Debe evitarse el uso tanto de tecnologías muy anticuadas como de otras muy avanzadas, *aún en rápida evolución*. Las primeras, porque la ventaja comparada 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. Inversamente, 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 (aparentemente, esto explicaría en parte el fracaso de la industria farmacéutica en algunos países, o el de la producción de partes o bienes de capital para actividades productoras de insumos intermedios, cuando las plantas de este tipo eran pocas). 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 reemplazada 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 específicas 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 (la informática en Brasil). 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 comparada, como la proximidad de un recurso natural en el caso de que los costos de transporte sean altos; o la cercanía a un mercado grande y dinámico, o la disponibilidad de trabajadores y proveedores rápidamente capacitables, o de ingenieros competentes, familiarizados con la tecnología actual, pero a un nivel de remuneraciones relativamente bajo; u otra.

La experiencia también sugiere que no existe uno, sino una amplia variedad de enfoques posibles de intervención exitosa, entre los cuales figuran: i) un desarrollo liderado por conglomerados (Corea) o por pequeñas y medianas empresas (provincia china de Taiwán); ii) un crecimiento impulsado por empresas nacionales (Corea, provincia china de Taiwán y Japón), o por la inversión directa de empresas transnacionales (Singapur); iii) el aprovechamiento de ventajas comparadas que se sustentan en mercados masivos, así como de otras basadas en la inserción en nichos o segmentos especializados del mercado; iv) un desarrollo fundado en la explotación y procesamiento de recursos naturales y el posterior eslabonamiento hacia atrás, hacia adelante, e incluso hacia los

lados¹³ (en el pasado, Dinamarca, Suecia y Finlandia, entre otros; Tailandia, Malasia e Indonesia en la actualidad), así como un desarrollo en ausencia de recursos naturales de consideración (Japón, Corea y provincia china de Taiwán); v) una industrialización orientada a la exportación desde el comienzo, o primero a sustituir importaciones, pero siempre con miras a exportar en una etapa posterior; vi) una "apertura" inicial basada en la activa promoción de las exportaciones (en casos como el de Corea, hasta con metas explícitas de desempeño exportador), seguida de una apertura limitada a los insumos, y luego de una liberalización comercial más amplia (como sucedió en la mayoría de las economías asiáticas de reciente industrialización), o un comercio libre casi desde el comienzo (Hong Kong y Singapur); y vii) estrategias que resaltan la capacidad de convertir los obstáculos en virtudes (por ejemplo, la política de "empleo permanente", pero con ingresos variables según desempeño, aplicada en Japón se gestó, en parte, como una respuesta empresarial a las leyes "progresistas" impuestas durante la ocupación por las autoridades estadounidenses —antiguos *"new dealers"*, e interesados en frenar una reindustrialización excesivamente vigorosa del Japón— cuyas disposiciones favorecían a los sindicatos y dificultaban los despidos).

V. POLÍTICAS CONCRETAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO: COMPARACIÓN DE LOS ENFOQUES NEOLIBERAL Y NEOESTRUCTURAL¹⁴

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 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, 1996): i) más que políticas "verticales" o sectoriales, que busquen "elegir ganadores", se necesitan políticas "mesoeconómicas" u horizontales —es decir, aquellas orientadas a determinar 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; y ii) políticas microeconómicas, que ayuden a la empresa a internalizar las externalidades vinculadas a la identificación, adopción, adaptación y difusión de las mejores prácticas y tecnologías, tanto "duras" como "blandas", disponibles a nivel internacional.

A. POLÍTICAS A NIVEL MESOECONÓMICO

1. El mercado de divisas: promover las exportaciones

Las empresas subinvierten en la generación de nuevos productos de exportación, así como en la apertura de nuevos mercados en el exterior, debido a que tales actividades tienen altos costos en términos de tiempo y recursos para cualquier productor individual, por una parte, 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; naturalmente, estos costos son proporcionalmente mayores para las PYMEs. Asimismo, la ausencia de un mercado de divisas a "futuro" de mediano plazo incrementa la incertidumbre respecto de la estabilidad en el tiempo de los precios claves vigentes —el tipo de cambio real, en particular—, lo que demuestra la necesidad de una política cambiaria que, de no ser factible contar con un seguro cambiario para las exportaciones, simule tal mercado a futuro para servir a los exportadores de señal sobre las tendencias macroeconómicas previsibles a mediano y largo plazo. 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.

Cuadro 8

**ENFOQUES NEOLIBERAL Y NEOESTRUCTURAL: DIFERENTES
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA A NIVEL MESO Y MICROECONÓMICO**

| Áreas clave | Instrumentos del enfoque neoliberal | Problema adicional | Instrumentos del enfoque neoestructural (CEPAL) |
|--|--|---|---|
| 1. Exportaciones | Neutrales: tipo de cambio alto y aranceles bajos | Incentivos neutros que inducen subaprovechamiento de plataforma industrial creada por la sustitución de importaciones | Similar, más sesgo temporal en favor de las exportaciones no tradicionales, sobre todo las nuevas o pioneras, y de la penetración de mercados nuevos |
| 2. Ahorro (elevarlo) a) Público b) Privado | Reducir gasto Liberar la tasa de interés Comprimir los salarios reales | Nivel de recaudación insuficiente para financiar la necesaria inversión pública en infraestructura y capital humano Medida regresiva | Elevar la carga tributaria, actualmente baja, del sector privado (ampliar la base de tributación y disminuir la evasión de impuestos) Mantener tasas de interés real positivas Incrementar el ahorro forzoso del sistema previsional (o reducir el déficit actuarial) |
| 3. Inversión (mejorar la asignación) | Liberar las tasas de interés | Segmentación: sólo las empresas grandes tienen acceso a capital de largo plazo | Desarrollar los mercados de capital y eliminar su segmentación, abriéndolos más a la pequeña y mediana empresa por la vía del arrendamiento con opción de compra (<i>leasing</i>), la factorización y el acceso a capital de riesgo |
| 4. Empleo | Desregular el mercado laboral Comprimir los salarios reales | Agudización de la conflictividad de las relaciones industriales; baja productividad y subempleo | Vincular los salarios, al menos en parte, a la producción de la empresa, para aumentar la productividad y estimular el empleo |

Cuadro 8 (concl.)

| Áreas clave | Instrumentos del enfoque neoliberal | Problema adicional | Instrumentos del enfoque neoestructural (CEPAL) |
|--|-------------------------------------|--|---|
| 5. Inversión privada en capital humano | Ninguno | Inexistencia de préstamos privados para la inversión en recursos humanos | Desarrollar mercado de capitales para financiar educación superior y capacitación con préstamos privados, usando fondos previsionales de la persona como garantía |
| 6. Desarrollo tecnológico | Ignorar; es caja negra | Atraso productivo por desaprovechamiento de mejores prácticas en tecnologías "duras" y "blandas" | Organizar visitas a plantas de mejor práctica en el exterior Articular la investigación científica y tecnológica con los sectores productivos Promover el mercado de consultoría y modernización Cofinanciar un porcentaje determinado de la consultoría prestada a la empresa Realizar actividades de extensión industrial |
| En general | Pasivo/ desregular | | Pro activo/ fomentar |

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 (permanente, al menos) 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).

Pero el interrogante 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, fiel a su visión de que lo primordial es eliminar las distorsiones de la política económica, plantea que un sistema de incentivos neutros es suficiente para incentivar 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 ser el descubrimiento de una nueva exportación no tradicional o la apertura de otro 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 (véase el gráfico 4). 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 el arancel protector 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 mercados nuevos 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 ley de patentes.

2. El mercado de capitales: elevar el ahorro y corregir 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 nacionales de ahorro son relativamente bajas (inferiores a 20% del PIB en la actualidad y antes nunca superiores a 24%, en comparación con cerca de 30% en las economías asiáticas de reciente industrialización). 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, por ejemplo, de Chile. Así: i) en la práctica, no existe un mercado de capitales de largo plazo, salvo para las pocas empresas que cotizan en la Bolsa. El problema no se limita a las PYMEs, sino que afecta al grueso de las empresas nacionales que no se transan en la Bolsa; ii) 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" productiva y no la reestructuración en favor de las empresas con mejores posibilidades a futuro; y iii) existen serias trabas que dificultan la obtención de financiamiento para nuevas empresas o para la innovación tecnológica —sea que se trate de productos o procesos.

Gráfico 4

ORIENTACIÓN DEL DESARROLLO

| | | | |
|--|--------|----------------------------|--------------------|
| | | ORIENTACIÓN DEL DESARROLLO | |
| | | HACIA AFUERA | HACIA ADENTRO |
| P A P E L D E L E S T A D O | PASIVO | ORTODOXO | |
| | ACTIVO | CEPAL EN LA ACTUALIDAD | CEPAL EN EL PASADO |

Fuente: CEPAL.

Para resolver los problemas del bajo nivel de ahorro y la imperfecta asignación del capital, en la propuesta ortodoxa se pone el énfasis en la liberalización de la tasa de interés. Si bien es cierto que tasas de interés real negativas, como la que prevaleciera 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). Es por eso que para elevar el ahorro más allá de este límite el neoestructuralismo propone recurrir a medidas de "ahorro forzoso". Una vía es elevando la carga tributaria efectiva pues ésta es en promedio casi 10 puntos porcentuales menor que la de los países desarrollados. Sin embargo, dado las tasas marginales relativamente altas en la región, se propone elevar la recaudación, ampliando la base tributaria y elevando exenciones poco justificadas más que elevando las tasas de tributación. La otra vía propuesta es mediante el incremento del ahorro institucional (por ejemplo, elevar las tasas de cotización para la seguridad social o extender el período de cotización de acuerdo con la prolongación de la esperanza de vida) (CEPAL, 1996). En ambos casos esto implica una 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 la mediana y pequeña empresa y de los proyectos nuevos, sin historia y, por tanto, con pocas garantías. 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*), de la factorización (*factoring*), de la conversión de activos financieros en valores (*securitization*) y el establecimiento de fondos de capital de riesgo para empresas nuevas.

3. 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 bajísima productividad y, por consiguiente, remuneradas con magros salarios. El planteamiento ortodoxo 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 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 otras 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 con salario parcialmente variable, ligados al desempeño de la empresa, modalidad aplicada en Japón, Corea y la provincia china de 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 propio 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.¹⁵

4. 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, el trabajador medio recibe apenas un mes de capacitación durante sus 40 o 50

años de vida laboral. Es así, por una parte, porque las empresas, que sí cuentan con recursos, 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.¹⁶

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 autofinanciamiento 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 pensión del potencial beneficiario (o, en caso de mora, los de su aval), como garantía para préstamos privados; su devolución oportuna se aseguraría por medio de descuentos automáticos, junto con el cobro de las cotizaciones por concepto de seguridad social, a los propios beneficiados (o sus avals), una vez concluidos sus estudios o 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 sus inversiones en capital humano altamente rentables.

B. POLÍTICAS A NIVEL MICROECONÓMICO

Aunque la competitividad del entorno (meso y macro económico) sea una condición muy importante, todos concuerdan en que los incrementos de competitividad y productividad son determinados fundamentalmente a nivel de la empresa. Por considerar que todo lo que sucede dentro de ésta es de exclusiva responsabilidad del empresario, y no del Estado, los neoliberales sostienen que en este plano microeconómico no cabe un papel 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 a nivel de 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 que el neoestructuralismo considera que este problema sea tal vez el mayor desafío que será necesario superar para modernizar las empresas y cerrar la brecha de productividad. Para lograrlo se propone poner en marcha un programa masivo con el

objeto de acelerar la difusión tecnológica por medio del cofinanciamiento de visitas a fábricas en el exterior consideradas de mejor práctica.

La idea sería organizar y cofinanciar¹⁷ visitas de inspección de 15 a 20 personas (empresarios, ingenieros, técnicos, supervisores, operarios y sindicalistas), pertenecientes a cada uno de 50 subsectores (para el país típico de la región), a seis u ocho plantas estimadas de mejor práctica¹⁸ en el exterior.¹⁹ Las visitas tendrían una duración de seis semanas, aproximadamente, y a su vuelta cada grupo presentaría un informe (así como videos) sobre las mejores prácticas, 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 del grupo subsectorial difundiría los resultados de las visitas entre otras cinco a diez empresas de su 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 (aproximadamente 20 millones de dólares por país para enviar grupos de unas 20 personas a industrias de 50 subsectores), este programa permitió a cada empresa participante lograr mejorías de productividad del orden de 25% a 50%, sin aumentos significativos de la inversión neta.²⁰ Si se pusiera en práctica una iniciativa similar en la región, los resultados deberían ser iguales o aun mayores,²¹ 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 como ejemplo la industria siderúrgica de la región, cuya productividad media es del orden de 40% de la registrada en Estados Unidos. Según un estudio reciente y detallado al respecto, 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 semirredundantes, una mejor organización del proceso productivo e inversiones en la solución de estrangulamientos. 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 reemplazo 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 esfuerzo del equipo;

iv) realizar inversiones menores en automatización y para solucionar estrangulamientos 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 materializarse y su costo total ha resultado tres a cuatro veces superior al de la compra de plantas nuevas con tecnología de avanzada.

En síntesis, un programa general de misiones tecnológicas al exterior tendría una **altísima relación costo/beneficio**, considerando que la inversión necesaria es baja y puede posibilitar importantes aumentos de productividad. Más aún, sería un ejercicio masivo, ya que, aplicando el mismo multiplicador logrado en el caso del Plan Marshall,²² la experiencia se difundiría entre **5 000 a 10 000 empresas**,²³ a un costo de apenas 20 millones de dólares. Esto permitiría que la región aprovechara la ventaja de su desarrollo tardío para saltar etapas y desplazarse rápidamente hacia la frontera tecnológica mundial.²⁴

Finalmente, un requisito insoslayable para la rápida, masiva y eficaz adopción de tecnología y su adaptación al medio local es que exista una mínima infraestructura científica y, particularmente, tecnológica, con cierta capacidad propia de investigación y desarrollo, y estrechamente ligada al sistema productivo (Peres, 1993). Si no se contara con tal infraestructura mínima sería muy difícil llevar adelante esta tarea.

VI. INTERROGANTES ESTRATÉGICOS

Finalmente, más que divergencias, lo que queda por resolver son algunos interrogantes de gran importancia a 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 materia primas no es volver a un callejón sin salida? Otros debaten el significado de los éxitos de las economías asiáticas de reciente industrialización: unos destacan la posibilidad de "elegir ganadores" y las ventajas de impulsar y favorecer sectores de alto contenido tecnológico (*hi-tech*); otros sostienen que el éxito intervencionista asiático ha sido fortuito, y aluden al costoso fracaso de la promoción de la industria de la computación en Brasil y al equívoco 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 Zelandia y Australia, entre otros, 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 esas actividades que tienden naturalmente a conglomerarse 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, las constelaciones productivas ("*clusters*") maduras de los países desarrollados servirían de guía orientadora estratégica para el desarrollo futuro de la región. En efecto, el análisis de la gestación y desarrollo de esos "*clusters*" y su comparación con los "*clusters*" maduros de países desarrollados permitiría identificar oportunidades y cuellos de botella así como realizar una planificación prospectiva e indicativa (pero totalmente voluntaria, por cierto) del probable trayecto evolutivo de nuestros propios "*clusters*" incipientes, 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.

Es evidente, pues, que en economías abiertas no sólo hay cabida para una "política industrial", si no que ésta tiene un papel importante que desempeñar sobre todo en países de desarrollo tardío como los de la región. Las decisiones acerca de dónde poner el énfasis (¿flexibilización o promoción?), así como en qué niveles actuar (¿sólo mesoeconómico, o también estratégico y micro?) dependerá del enfoque que se adopte: neoliberal o neoestructural (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

| | ESTRUCTURALISMO | NEOLIBERALISMO | NEOESTRUCTURALISMO |
|-----------------------------------|------------------------|---|---|
| PAPEL DEL ESTADO | Activo sin límite | Pasivo | Activo, selectivo |
| ORIENTACIÓN DEL DESARROLLO | Hacia adentro | Hacia afuera pero neutro | Hacia afuera, ultra prometedora, transitoriamente la exportación no tradicional |
| POLÍTICA INDUSTRIAL | Vertical o sectorial | Micro: ninguna Meso: horizontal (flexibilizar mercados de factores) Estrategia: ninguna | Micro: difusión Meso: horizontal (llenar vacíos en mercados de factores) Estratégico: (¿promover conglomerados (<i>clusters</i>) en torno de recursos naturales?) |

Notas

¹ Cabe insistir en que no se puede evaluar el efecto de la apertura comercial sin tomar en cuenta el nivel, así como la evolución del tipo de cambio real (CEPAL, 1994). En efecto, una reducción arancelaria a mediados de los años ochenta, cuando el tipo de cambio real, a raíz de la crisis de la deuda, era elevadísimo, hubiera tenido un efecto muy diferente (en general positivo y expansivo) que una reducción efectuada con un tipo de cambio bajo o en un contexto de abundante entrada de capitales, con la consiguiente tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio (como ocurrió en la región a fines de los años setenta y nuevamente desde 1991 en adelante).

² Como un ajuste ante un desequilibrio externo conlleva la necesidad de transferir recursos desde los sectores productores de rubros no transables hacia los dedicados a los transables, tal proceso inevitablemente debe ser gradual. En efecto, el desequilibrio externo puede ser corregido mediante reducciones del gasto y las importaciones tan considerables como necesario, "liberando" recursos, pero sin que por ello esos recursos sean absorbidos por aumentos similares de la producción de rubros transables. Entre otras razones, esto se debe a que el aumento de las exportaciones requiere tiempo e inversiones, mientras que la reducción de las importaciones puede ser tan aguda como se decida. Desafortunadamente, la región (con contadas excepciones, tales como las de Brasil y Colombia) no aprovechó las entradas de capital a las que tuvo acceso entre 1979 y 1982 para impulsar un ajuste hacia la producción de rubros transables, sino que postergó todo ajuste, de modo tal que al acabarse el financiamiento externo a partir de agosto de 1982, tuvo que hacerlo mediante un recorte draconiano de las importaciones, lo que necesariamente produjo una fuerte contracción económica (Bianchi y otros, 1987).

³ Se alude aquí a los efectos de inflaciones desatadas, como en el caso de Argentina (1988-1989), Bolivia (1983-1985), Brasil (1988-1990), Nicaragua (1987-1988), y Perú (1988-1990), o a programas de estabilización fallidos, cuando más centrados en el control de la demanda agregada, pero que no atacaban simultáneamente los problemas vinculados a la rigidez de las expectativas inflacionarias, lo que a menudo provocó caídas indeseadas de la producción en lugar de desaceleración inflacionaria, como en Perú (1991-1992), República Dominicana (1990-1991), y Venezuela (1989) (Ramos y Eyzaguirre, 1991).

⁴ Es significativo que en Chile haya ocurrido algo similar a raíz de la apertura externa, a partir de 1975. En efecto, pese a la recuperación de la producción industrial (con posterioridad a la depresión de 1974-1975, producto de la política antiinflacionaria), que se expandió a razón de 7.6% anual entre 1975 y 1980, durante ese mismo período el empleo industrial cayó a un ritmo de casi 3% anual! Esto sugiere que la liberalización arancelaria influyó fuertemente en la reestructuración y el consiguiente aumento de la productividad (más de 10% anual en ese sexenio). En cambio, durante la fase de recuperación y expansión de 1983-1993, el empleo industrial aumentó en forma paralela con la producción (en términos aproximados, ambos se duplicaron), pues la reestructuración ya se había efectuado en la década de 1970, de modo tal que la recuperación de la crisis macroeconómica de 1982-1983 generó incrementos importantes tanto del empleo como de la producción, a diferencia de los demás países de la región, que iniciaron el proceso de apertura a mediados o a fines de los años ochenta.

⁵ La productividad total de los factores no se refiere a la productividad de sólo uno de los factores de producción —sea el valor agregado por trabajador o por unidad de capital— sino a la productividad del conjunto; es decir, a esa parte de la producción que no es explicada por la acumulación de la cantidad ni de la calidad de los factores de producción, capital y mano de obra. De hecho, se trata de la productividad del conjunto de los factores aun después de tomar en cuenta diferencias en cuanto a escasez relativa de los factores y, por consiguiente, permite efectuar comparaciones del aprovechamiento relativo que cada país hace de sus recursos disponibles.

⁶ No obstante, interesa subrayar que las productividades relativas más altas se dan en los sectores que producen insumos intermedios. Esto puede significar que los insumos intermedios están efectivamente más cerca de su frontera tecnológica, o bien que en la producción de bienes finales y de capital hay más posibilidades de sustituir capital por mano de obra, sin alejarse mayormente de las mejores prácticas.

⁷ Obviamente, existen importantes diferencias de productividad sectorial entre los diferentes países de la región. En el cuadro 1 sólo se pretende sintetizar la situación global de la región. Sin embargo, las diferencias de productividad sectorial entre los países de la región —aun los más avanzados— y los del mundo desarrollado continúan siendo muy importantes.

⁸ Al respecto, véase Nelson (1968). Fenómenos similares han ocurrido en otros países, como México (PREALC, 1979).

⁹ Esta caracterización de las estrategias como "ofensivas" o de "sobrevivencia" fue tomada de B. Kosacoff (1996). En ese trabajo el autor estima que 2% de las empresas industriales argentinas, responsables de 40% del PIB industrial, han adoptado estrategias ofensivas, acercándose a las mejores prácticas internacionales. Estas empresas, si bien se encuentran en todos los sectores industriales, han tendido a ser subsidiarias de transnacionales o a ser de propiedad de grupos económicos o ligadas a éstos. En cambio, unas 25 000 firmas, entre las que se incluye casi toda la mediana y pequeña empresa (menos los pequeños talleres), responsables de 60% del PIB industrial, han seguido estrategias de "sobrevivencia".

¹⁰ No obstante, la convergencia hacia la frontera de la mejor práctica tampoco es una simple función del grado de atraso. Por el contrario, la evidencia sugiere que tales saltos no son generalizados, sino que requieren condiciones adicionales: **sólo una vez pasado cierto umbral** —no de ingreso per cápita, pero sí de estabilidad, constitución de mercados, capacidad gerencial y conocimiento general— **y gestado un "ethos" o clima desarrollista**, puede producirse tal despegue y el paso y continuo crecimiento, cuyo ritmo será función directa del grado de atraso.

¹¹ Por ejemplo, dado su mayor poder adquisitivo, el mercado de Suecia (medido según su PIB) es igual al de México, a pesar de que su población alcanza a sólo 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.

¹² La producción de insumos intermedios suele hacer uso muy intensivo de capital y requerir 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.

¹³ El eslabonamiento hacia los lados se refiere a movimientos hacia: i) productos complementarios (por ejemplo, pasar de la confección al calzado por el hecho de tener canales de distribución similares); ii) productos diferentes, pero cuya base tecnológica es parecida (como sería el caso si de producir insulina bovina se pasara a elaborar insulina porcina y luego insulina humana, o de producir maquinarias especializadas para la separación y selección de distintas calidades de café en grano a la selección electrónica de todo tipo de granos por su color, textura o tamaño); y iii) productos sustitutivos cercanos (por ejemplo, de la producción de jugos de un sabor a la de varios sabores, o de cervezas normales a otras con menor contenido alcohólico (*light*)).

¹⁴ En el cuadro 8 se presenta una comparación sintética de las propuestas neoliberales y neoestructurales en cada una de seis áreas clave de política, de las cuales la mayoría se examinan en esta sección y la siguiente. Para mayores detalles, véase CEPAL (1992).

¹⁵ 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 será 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 ese es el camino para obtener ganancias rápidas.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 (el valor estimado es de 20 000 dólares por participante, o de 20 millones de dólares para todo el programa, que incluiría a 20 personas de cada una de 50 ramas de producción).

¹⁸ 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 países de la región.

¹⁹ Obviamente, el número de sectores, así como la selección de las plantas de mejor práctica, variarán según el tamaño y el grado actual de avance tecnológico del país de origen de los participantes. Los procedentes de Brasil (que posee una industria de gran escala y alto grado de sofisticación) no visitarán las mismas fábricas —aunque sean de mejor práctica— que los productores centroamericanos (cuya industria es de menor escala y produce para nichos especializados e integrados).

²⁰ Véase Silbermann y Weiss, 1992.

²¹ De hecho, Chile ha organizado un programa de misiones tecnológicas desde 1995, y en su primer año y medio de funcionamiento se han realizado más de 50 misiones, cuyos resultados preliminares parecen ser muy positivos.

²² En el caso del Plan Marshall, cada miembro de la misión transfirió su experiencia a 5-10 fábricas de su país de origen, en promedio.

²³ Esta difusión, por ser masiva, contrarresta la posibilidad de que sólo las empresas grandes participen y se beneficien del programa.

²⁴ Además, la puesta en práctica de esta propuesta, que requiere 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, presentaran cada año un programa para su sector, y estuvieran dispuestos a contribuir al financiamiento del programa.

BIBLIOGRAFÍA

- Bianchi, Andrés, Robert Devlin y Joseph Ramos (1987), "El proceso de ajuste en América Latina 1981-1986", *El trimestre económico*, octubre-diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898(SES.26/3)), Santiago de Chile, 5 de marzo.
- _____ (1995), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- _____ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, 6 de enero.
- Hausmann, R. y otros (1995), "Overcoming volatility in Latin America", *Report on Economic and Social Progress in Latin America: 1995*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hofman, A. (1992), "Capital accumulation in Latin America: A six country comparison for 1950-1989", *Review of Income and Wealth*, diciembre.
- Katz, J. (ed.) (1996), *Estabilización Macroeconómica, Reforma Estructural y Comportamiento Industrial: Estructura y Funcionamiento del Sector Manufacturero Latinoamericano en los Años 90*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Katz, Jorge y Héctor Vera (1996), "Historia evolutiva de una planta metalmeccánica chilena: relaciones micro-macro y desarrollo tecnológico", serie Desarrollo productivo, N° 30 (LC/G.1887), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Kosacoff, Bernardo (1996), "Estrategias empresariales en la transformación industrial Argentina", serie Documento de trabajo, N° 67 (LC/BUE/L.150), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Macario, Carla (1995), "América Latina: competitividad y políticas de promoción de exportaciones", *Comercio exterior*, vol. 45, N° 3, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior/Sociedad Nacional de Crédito (SNC), marzo.
- Nelson, Richard (1968), "A diffusion model of international productivity differences in manufacturing industry", *American Economic Review*, diciembre.
- Peres, Wilson (1993), "¿Dónde estamos en política industrial?", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1979), *México: la pequeña industria en una estrategia de empleo productivo*, Santiago de Chile.
- Ramos, Joseph y Nicolás Eyzaguirre (1991), "Restauración de los equilibrios macroeconómicos básicos", *El trimestre económico*, enero-marzo.
- Silberman J. y C. Weiss (1992), "Restructuring for Productivity. The Technical Assistance Program of the Marshall Plan as a Precedent for the Former Soviet Union", estudio preparado para el Banco Mundial.
- Weitzman M. y D. Kruse (1990), "Profit sharing and productivity", *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, A. Blinder (comp.), Washington, D.C., The Brookings Institution.

Serie Desarrollo Productivo *

- | No. | Título |
|------------|--|
| 16 | "Reestructuración y competitividad: bibliografía comentada" (LC/G.1840), Red de reestructuración y competitividad, noviembre de 1994 |
| 17 | "Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva" (LC/G.1841), Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1994 |
| 18 | "Two studies on transnational corporations in the Brazilian manufacturing sector: the 1980s and early 1990s" (LC/G.1842), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, diciembre de 1994 |
| 19 | "Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe: elementos de políticas y resultados" (LC/G.1851), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, diciembre de 1994 |
| 20 | "Empresas transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones" (LC/G.1857), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, mayo de 1995 |
| 21 | "Mexico's incorporation into the new industrial order: foreign investment as a source of international competitiveness" (LC/G.1864), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, mayo de 1995 |
| 22 | "Informe sobre la competitividad internacional de las zonas francas en la República Dominicana" (LC/G.1866), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, agosto de 1995 |

* *Desarrollo Productivo* es la continuación, pero con otro nombre, de la serie *Industrialización y Desarrollo Tecnológico* (IDT), en ambos casos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Se ha adoptado este nuevo nombre para representar más correctamente la problemática que éste contendrá. En efecto, los artículos que se publicarán se agruparán en torno a al menos tres temas: i) reestructuración y competitividad; ii) empresas transnacionales e inversión extranjera; y iii) desarrollo agropecuario y rural, que en términos generales responden a la organización interna de la División (Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales y Unidad de Desarrollo Agrícola) y a las redes de instituciones públicas y privadas vinculadas a éstas.

Esta serie está abierta a la colaboración de todos los funcionarios del sistema de la CEPAL y de las Naciones Unidas, y sobre todo a miembros de las instituciones integrantes de las redes así como a prestigiosos profesionales de América Latina y el Caribe y de fuera de la región.

El lector interesado en números anteriores de esta serie, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 23 **"América Latina frente a la globalización" (LC/G.1867), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, agosto de 1995**
- 24 **"Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos" (LC/G.1868), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, septiembre de 1995**
- 25 **"Paths towards international competitiveness: a CANalysis" (LC/G.1869), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, junio de 1995**
- 26 **"Transforming sitting ducks into flying geese: the Mexican automobile industry" (LC/G.1865), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, octubre de 1995**
- 27 **"Indicadores de competitividad y productividad. Revisión analítica y propuesta de utilización" (LC/G.1870), Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1995**
- 28 **"The Taiwanese experience with small and medium-sized enterprises (SMEs). Possible lessons for Latin America and the Caribbean" (LC/G.1872), Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1995**
- 29 **"Fortalecimiento de los gremios empresariales en América Latina" (LC/G.1885), Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1995**
- 30 **"Historia evolutiva de una planta metalmeccánica chilena: relaciones micro-macro y desarrollo tecnológico" (LC/G.1887), Red de reestructuración y competitividad. En prensa**
- 31 **"Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo industrial de América Latina" (LC/G.1910), Red de reestructuración y competitividad. En prensa**
- 32 **"Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil" (LC/G.1911). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera. En prensa**
- 33 **"Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe" (LC/G.1913), Red de reestructuración y competitividad, marzo de 1996**
- 34 **"Política industrial y competitividad en economías abiertas" (LC/G.1928), Red de reestructuración y competitividad, septiembre de 1996**