



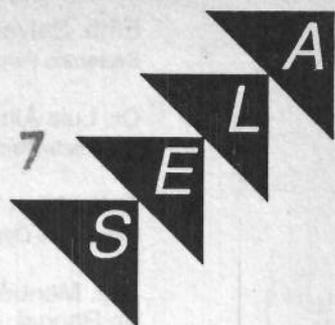
**Políticas
industriales
y desarrollo
tecnológico en
América Latina
y el Caribe**

41

OCTUBRE /
DICIEMBRE
1994

917

917



**Políticas
industriales
y desarrollo
tecnológico en
América Latina
y el Caribe**

41

OCTUBRE /
DICIEMBRE
1994

SOLOS
DESARROLLO

Comité Editorial

Emb. Salvador Arriola
Secretario Permanente

Dr. Luis Alberto Rodríguez
Secretario Permanente Adjunto

Emb. Allan Wagner
Director de Desarrollo

Dra. Manuela Tortora de Rangel
Directora de Relaciones
Económicas

**Emb. Oscar De Rojas
Carlos Zaffore**
Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 27 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

**Zenaida Lugo
Marisa de Peyrano**
Asistentes

Publicación trimestral de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional.

Capítulos del SELA puede solicitarse a la Oficina de Difusión y Comunicación

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas, Venezuela
Teléfono: 905.5208
Fax. 951.6953
Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela

Suscripción

1 año, en Venezuela, 15 dólares
1 año, resto del mundo, 30 dólares
(Ambas incluyen envío por correo)

Diseño: COGRAF
Arte Final: EneDÉ
Impresión: Editorial Torino

Depósito Legal 83-0198

	5
Editorial	
Salvador Arriola	7
Políticas de industrialización y desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe	
Mauricio de Marfa y Campos	13
Políticas y estrategias industriales ante el reto de la competitividad	
Joseph Ramos	24
El desafío de la competitividad: cuatro tesis y una propuesta	
Hugo Varsky	29
La Integración como servicio	
Secretaría Permanente del SELA	35
Innovación y desarrollo tecnológico: factores estratégicos de la industrialización	
Karl Samuda	55
La política industrial de Jamaica	
Secretaría Permanente del SELA	60
Políticas industriales y tecnológicos de los países desarrollados y de reciente industrialización	
Yasutoshi Kawada	71
Implicaciones para América Latina de la política industrial del sureste asiático	
Antonio Gallarreta Ormázabal	78
La experiencia vasca de reconversión industrial	
Secretaría Permanente del SELA	82
Procesos de reestructuración industrial en América Latina	

Secretaría Permanente del SELA	91
Solidaridad para la competitividad: hacia un nuevo paradigma de gestión productiva	
Gustavo Ramdohr Vargas	111
El papel de los empresarios en el proceso de reconversión Industrial chileno	
Rodrigo Aguilar Arce	114
Impacto sobre las relaciones laborales de los cambios en la gestión productiva	
José María Figueres	119
Desarrollo y transformación productiva	
	126
Conclusiones y recomendaciones de la I Reunión del Foro Regional sobre la Política Industrial	
Mónica Baer	128
El debate en torno a la reforma del sistema monetario-financiero Internacional	
Secretaría Permanente del SELA	139
Guía para las nuevas negociaciones comerciales Internacionales	
Secretaría Permanente del SELA	145
En vísperas de la Cumbre de Miami: Expectativas y realidades	
Secretaría Permanente del SELA	153
Clasificación temática de documentos elaborados por la Secretaría Permanente del SELA en 1994	

En los primeros años de la década de los 90, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe dirigió sus esfuerzos a lograr la apertura económica, sanear los déficits y reducir la inflación. Superada, en apariencia, la crisis de la deuda, las expectativas estaban centradas en mantener el crecimiento con estabilidad.

En este marco, ha resurgido el debate sobre la necesidad de diseñar e instrumentar políticas industriales, capaces de enfrentar los retos que plantea la competitividad. Al análisis de este tema se dedica el presente número de Capítulos del SELA que recoge parte de las ponencias e intervenciones presentadas en la I Reunión del Foro Regional sobre Industrialización, efectuada en San José de Costa Rica, del 27 al 28 de octubre de 1994.

La reunión fue organizada por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con la colaboración del gobierno de Costa Rica, y el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el BID, la CEPAL y el Programa Bolívar.

Las intervenciones del Secretario Permanente del SELA, Salvador Arriola, y del Director General de la ONUDI, Mauricio de María y Campos, nos introducen en el tema global de las políticas industriales y su relación con el desarrollo tecnológico. Joseph Ramos, de la CEPAL, plantea cuatro tesis y una propuesta para afrontar el desafío de la competitividad, en tanto que el Secretario Ejecutivo del Programa Bolívar, Hugo Varsky, se refiere a los objetivos y actividades que el organismo preside.

Por su parte, los documentos de la Secretaría del SELA que se resumen en este número de *Capítulos*, abordan las estrategias industriales y tecnológicas de los países de la región y de las naciones desarrolladas, aportan ideas sobre los procesos de reestructuración industrial en Latinoamérica y el Caribe y plantean la "solidaridad para la competitividad" como respuesta al nuevo paradigma de gestión productiva.

El Presidente de Costa Rica, José María Figueres, y el Ministro de Industria y Comercio de Jamaica, Karl Samuda, presentan las experiencias de industrialización en sus respectivos países, en tanto que el experto japonés Kawada se refiere a la política industrial del sureste asiático y el dirigente empresarial Gallareta comenta el proceso vasco de reconversión industrial.

La visión del sector privado y el enfoque de los sindicatos están recogidos en las intervenciones del empresario chileno Ramdohr y el representante de los trabajadores costarricenses Aguilar Arce. Por último, en la sección Documentos, se reproducen las conclusiones y recomendaciones del Foro.

La sección Finanzas contiene un artículo de la investigadora brasileña Mónica Baer sobre la reforma del sistema monetario financiero internacional, en tanto que las Notas Estratégicas de este trimestre comprenden una guía para las nuevas negociaciones comerciales internacionales y un análisis sobre la Cumbre de Miami. Como un servicio al lector, *Capítulos 41* trae la clasificación temática de los documentos elaborados por la Secretaría del SELA en 1994.

Políticas de industrialización y desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe

⇨ **Embajador Salvador Arriola**

Secretario Permanente del SELA

Versión resumida del discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, celebrada en San José de Costa Rica, el 27 de octubre de 1994.

I. El diagnóstico

La magnitud y aceleración con que vienen ocurriendo los cambios en la estructura internacional es producto de factores muy diversos y complejos, lo que indudablemente afecta nuestra capacidad de respuesta y el proceso de toma de decisiones.

La experiencia de otros países en el concierto mundial nos indica que la estabilidad en las políticas económicas y la formulación de políticas industriales y tecnológicas coherentes y vinculadas, son condiciones necesarias para el logro de un sano desarrollo económico. Estas experiencias sugieren utilizar combinaciones de políticas que se correspondan con las características de cada país, pero en calculada armonía con la internacionalización del aparato productivo y la globalización de los mercados, todo ello mediante una cultura competitiva capaz de atender y satisfacer la exportación de productos y servicios demandados a nivel internacional.

El desarrollo de esta cultura competitiva, particularmente en los llamados «Países Recién Industrializados», del sudeste asiático, sólo fue posible además por el descomunal esfuerzo realizado en la formación y capacitación de los recursos humanos, no sólo a nivel gerencial sino a nivel profesional, técnico y laboral.

La intervención inteligente, oportuna y diferenciada del Estado, de acuerdo a las capacidades de cada sector o rama productiva, puede, en el nuevo contexto, ser de gran importancia. Esta participación tiene que ver con la provisión adecuada de servicios, el apoyo para desarrollar una sólida base empresarial, a través de una mayor capacidad tecnológica e innovadora; el estímulo de las prácticas gerenciales exitosas y la difusión de una cultura competitiva que penetre la actitud de todos los sectores de nuestra sociedad.

Un aspecto importante en la modernización del aparato productivo y en su eventual posicionamiento competitivo es el de la incorporación de herramientas e instrumentos modernos de trabajo, lo cual, al conllevar un cambio del paradigma tecno-económico, obliga, entre otros, a romper con hábitos gerenciales que respondían a circunstancias económicas del pasado. Es la búsqueda de un comportamiento y una actitud innovadora, tanto hacia el interior como en el entorno de la empresa, desde la combinación compleja de mercados y estructuras, hasta el encuentro de relaciones positivas de rivalidad y cooperación.

En este contexto y con el fin de adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados mundiales, las empresas están obligadas al reto de la reconversión, lo que significa un cambio profundo hacia la adopción de modelos empresariales cuyos rasgos básicos sean: alta tasa de cambio técnico, flexibilidad organizativa, relevancia de las decisiones de apertura y tendencia a satisfacer la demanda cada vez más personalizada del consumidor.

Un factor importante a incorporar en el nuevo modelo productivo es la percepción sobre el uso de la tecnología como conocimiento aplicado a la producción y a la organización de la empresa. En este punto, es importante señalar que la generación, adaptación y asimilación de la tecnología es un proceso en el que deben compartir responsabilidades todos los actores y todos los espacios relacionados con el progreso técnico: centros de investigación y desarrollo públicos y privados, universidades, empresas manufactureras, proveedores de servicios, proveedores de insumos y bienes de capital, clientes y redes de información científica y tecnológica. Esta acción colectiva podrá generar el ansiado dominio tecnológico, punto de partida para que un país puede incorporar valor agregado a los productos que generan las empresas en él instaladas.

En base a las consideraciones anteriores, se hace necesario definir una política tecnológica explícita e insertada en la política industrial, que incluya no sólo la política científica relacionada con el fortalecimiento y eficiencia de la empresa de investigación, sino también todos los elementos del proceso de innovación, incluido el diseño, desarrollo y manufactura, así como la infraestructura, organización y recursos humanos de las cuales dependen.

Los países de América Latina y el Caribe deben ineludiblemente insertarse en el concierto internacional de naciones. No hay alternativa ni tiempo de espera, y la única manera de hacerlo con viabilidad de éxito, es creando las condiciones económicas y sociales necesarias que coadyuven a mejorar nuestra productividad. Para ello, las empresas generadoras de productos y servicios deben invertir en el esfuerzo de transformarse y adaptarse al nuevo paradigma productivo-tecnológico.

II. Las prioridades

Con base en las exposiciones de los ponentes invitados y con la participación de todos, podremos, como tarea culminante de este Foro Regional sobre Política Industrial, diseñar nuestro Programa de Trabajo 1995-1996, el cual debe contener no sólo una definición objetiva de acciones concretas, sino perfilar el respaldo financiero y técnico que garantice su ejecución.

Muchas acciones importantes habrán de identificarse en el mencionado Programa de Trabajo; sin embargo, estoy seguro de que habrá algunas de ellas que no podrán ni eludirse ni postergarse.

Es indudable que, frente a la necesidad de nuestros pueblos de impulsar un esfuerzo estructurado y compartido en pos del desarrollo industrial, éste no puede concebirse alejado de las necesidades perentorias de la sociedad latinoamericana y caribeña, donde el objetivo fundamental debe ser «el mejoramiento de las condiciones de nuestros pueblos», a tenor de lo acordado en la XV Cumbre de Presidentes Centroamericanos, realizada en Guácimo de Limón, Costa Rica, del 18 al 20 de agosto del presente año.

La profunda reflexión que en dicha Cumbre se hizo, permitió diseñar y aprobar un Programa de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible, en el que fueron incorpo-

rados los temas sobre **política**, en función de la democracia y la paz; de lo **social**, en cuanto a privilegiar los problemas de la salud, la educación, la vivencia y el combate a la pobreza crítica; de lo **económico**, en profundizar en el vínculo del libre comercio y la integración; en lo relativo al **medio ambiente**, la atención a los problemas referentes a la biodiversidad y el cambio climático, desechos tóxicos y plantaciones forestales, así como el llamado al uso de «tecnologías limpias o no contaminantes»; y, por último, en lo pertinente a la «**moral y gobernabilidad**», se manifiesta una profunda preocupación por el combate contra las drogas, la corrupción y la delincuencia.

Como plausible corolario de todas estas acciones, se estableció como marco la «Alianza para el Desarrollo Sostenible», lo que permitirá «mantener la coherencia y consistencia de las políticas, programas y proyectos nacionales».

Esta voluntad y decisión centroamericana es un buen ejemplo para el resto de la región, que nos sugiere promover estudios y, sobre todo, profundizar en la vinculación e inserción armónica del sector productivo y el desarrollo sostenible.

Otro tema que consideramos de especial y urgente tratamiento es lo relativo a la formación y capacitación de recursos humanos para apoyar los procesos de modernización productiva. Si bien son diversos y variados los esfuerzos que en la región se han venido haciendo sobre la materia, hace falta evaluar las experiencias acumuladas y definir una estrategia común que permita colocar el tema en la agenda de las grandes discusiones sobre desarrollo y democracia.

La Secretaría Permanente del SELA está abocada actualmente a recabar información sobre las experiencias de la región en materia de capacitación de recursos humanos. Esto nos permitirá generar los documentos de base para la realización de un Seminario Regional sobre el tema a mediados de 1995. De hecho, sabemos de los esfuerzos que aquí en Costa Rica se han venido adelantando, como el «Centro de Formación de Formadores», que puede ser el punto de partida para crear una Red de Centros establecidos o por crearse en otros países de la región. Sin lugar a dudas, la elevación del nivel de conocimientos y destrezas del factor humano involucrado en el reto de la competitividad es el camino que ofrece la mayor garantía de éxito. Por

ello, consideramos que la Cumbre Hemisférica de Miami puede ser una buena oportunidad para poner el tema sobre la mesa.

Otras acciones no menos importantes, estoy seguro, habrán de definirse en estos dos días de reunión, no sólo como resultado de los debates en plenaria sino de la oportunidad que el Foro Regional representa para que las autoridades de Gobierno y los representantes del sector empresarial y laboral, de la comunidad científico-tecnológica y de los organismos internacionales interactúen en reuniones bilaterales, mesas de trabajo y otro tipo de contactos paralelos a las sesiones formales.

La respuesta entusiasta de quienes hoy han acudido a esta cita, así como la variedad de sectores que ellos representan, nos confirma que el Foro Regional sobre Política Industrial puede convertirse en un espacio privilegiado de encuentro y articulación de intereses entre los diversos actores sociales, públicos y privados, que tienen responsabilidad fundamental en la concreción del desarrollo industrial y tecnológico de la región, con miras a alcanzar las posiciones competitivas que América Latina y el Caribe exige.

La armónica complementación de los diferentes componentes del desarrollo industrial, representados en todos los aquí presentes, las potenciales oportunidades de negociación, asistencia técnica, intercambio de información, de investigación y estudios, etc. que puede albergar esta Reunión, contribuirá sin duda a consolidar las acciones que en otras áreas de la integración y la inserción internacional procura nuestra región.

El reto es formidable. América Latina tiene, a diferencia de los años pasados, un tren en el que si no se sube, quedará definitivamente fuera del ritmo de la economía mundial. La vieja idea de que solamente a través de apoyos gubernamentales el empresario iba a reaccionar, ha venido quedando atrás. Y se ha venido modificando también el mensaje: no necesariamente serán los empresarios los que habrán de encarar el desafío, sino toda la sociedad en su conjunto. Los trabajadores, los empresarios, el gobierno, los parlamentarios, las universidades y centros de investigación, todos tienen un papel que jugar.

En ese sentido el SELA ha acuñado un concepto que se refiere a la solidaridad para la competitividad o la productividad, que para nosotros sintetiza muy bien cómo todos jun-

tos podemos enfrentar ese desafío y salir adelante, no solamente en la tarea particular de transformar la empresa, sino también en el municipio, el Estado, el país y las relaciones externas que tiene la región con sus principales socios.

La solidaridad para la competitividad es una responsabilidad fundamental nuestra, pero necesitamos también un entorno internacional favorable. No solamente se necesita modificar y modernizar la empresa en su organización gerencial, en su calidad, en la diversificación de sus productos y sobre todo en su relación con el consumidor, sino que serán los trabajadores, los centros de investigación vinculados a la empresa y el propio gobierno los que juntos habrán de definir esas nuevas características.

Es un cambio radical de la sociedad en su conjunto, es una nueva cultura orientada a la productividad y tenemos que transmitirlo por los mayores medios posibles. Hay que evitar que las decisiones ligadas a la competitividad y la productividad vayan a lesionar a los trabajadores, o que éstos no se sumen al esfuerzo de cambio, o que el gobierno no cumpla con su deber de dar apoyo en las áreas correspondientes. Si no lo hacemos vamos a perder el tren.

Políticas y estrategias industriales ante el reto de la competitividad

⇒ **Mauricio de María y Campos**

Director General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

El artículo que se transcribe es una versión resumida de la presentación efectuada ante la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, celebrado en San José de Costa Rica, los días 27 y 28 de octubre de 1994. El informe completo se denomina «Respondiendo a la nueva competitividad: mejorando las posibilidades industriales en América Latina y el Caribe» (SP/IR/FRPI/DT N° 3).

I. Los cambios económicos mundiales

Primeramente, es preciso subrayar que por mucho que se hable actualmente de la sociedad post-industrial, los países avanzados siguen preocupándose por tener un sector industrial sólido, ya que, además de generar valor agregado a los recursos humanos y materiales disponibles, tiene un efecto multiplicador y modernizador sobre el resto de la economía, que trasciende el sector industrial. Es más, aquellos servicios que hoy en día contribuyen al progreso de los países, se encuentran ligados estrechamente al sector industrial, ya sea que hablemos de la informática, de los transportes y las comunicaciones, de la salud, de la educación o de la industria del entrenamiento. Los países con mayores tasas de crecimiento económico tienen todas altas tasas de crecimiento industrial, casi siempre superiores a las economías en su conjunto. Tal es actualmente el caso de China, Malasia, Vietnam y Corea del Sur.

El desencanto en la región de América Latina y del Caribe con respecto a la industrialización en los años recientes, se debe principalmente no al proceso en sí, sino a la crisis de un patrón de industrialización —el de sustitución de importaciones vigente en la postguerra— y, en realidad, a la

crisis de todo un patrón de desarrollo, generado por múltiples cambios tecnológicos, políticos, económicos y sociales a partir de la crisis del petróleo y luego de la deuda, a principios de los 80s. En general, los cambios trascendentales que la economía mundial ha experimentado podrían resumirse de la manera siguiente:

- Una revolución tecnológica de amplios alcances, que surge y se consolida en los países desarrollados, agrandando la brecha ya existente respecto a los países en desarrollo.

- Globalización de la actividad económica, particularmente en las comunicaciones, las finanzas y en la industria; paralelo a un proceso de creación de mega mercados regionales y subregionales.

- Liberalización del comercio de bienes y servicios, de inversiones y tecnología en casi todo el mundo y, en el caso de la Unión Europea, existe inclusive el compromiso de liberar el flujo de mano de obra dentro de esa región.

- Ampliación a casi todo el mundo de la economía de mercado, disminuyendo el papel regulador del estado e incrementándose el de la sociedad civil.

- Privatización de la actividad económica, particularmente en la industria manufacturera.

- Emergencia de problemas globales, como el del cuidado del medio ambiente, energía y de los recursos naturales.

- Desarrollo desigual entre grupos de países, destacando en materia industrial:

- a. La expansión moderada de Estados Unidos, Europa y Japón;

- b. El crecimiento acelerado de China y del sudeste Asiático;

- c. El inicio de la recuperación de América Latina, tras largo estancamiento de los 80s.

- d. El deterioro continuo de las economías africanas.

- e. La caída dramática del PIB de las antiguas economías socialistas y la desintegración de sus estructuras productivas.

- El rápido crecimiento de la población mundial, concentrado en los países y regiones con menores niveles de ingreso, educación, salud y oportunidades de empleo, lo que ha acentuado las presiones migratorias internacionales.

A la par con los cambios descritos en el panorama económico mundial, los países en desarrollo tuvieron que con-

centrarse, con pocas excepciones, en los problemas macroeconómicos de demanda en detrimento de los sectoriales y microeconómicos de oferta; en restablecer equilibrios y lograr estabilidad, más que en promover el desarrollo productivo, tecnológico y social.

La industria, inmersa en este contexto, experimentó más que cualquier otro sector, los efectos de la crisis, debido al agotamiento de un proceso de sustitución de importaciones centrado en mercados cerrados que ya no se mantienen.

La crisis de la deuda y la crisis de divisas, condujeron a ajustes estructurales drásticos y aperturas muy rápidas al exterior que no permitieron establecer horizontes estimulantes a la inversión industrial, ni programas de apoyo a la necesaria modernización productiva. Sólo un grupo de países altamente exportadores, con limitada deuda externa y una gran capacidad de ahorro interno, como los tigres asiáticos, pudieron superar con éxito el reto de los 80s, manteniendo sus tasas de crecimiento y aumentando su modernización competitiva.

Más grave aún, los efectos multiplicadores de la crisis y el rápido cambio estructural, condujeron en la mayor parte de los países a una pérdida de interés y de rentabilidad en las actividades productivas frente a las comerciales y de servicios y a una falta de confianza en la industrialización como factor estratégico del desarrollo. Afortunadamente, la crisis económica tocó fondo en la mayor parte de los países latinoamericanos, así como en los países asiáticos, aunque Africa y los países de la antigua Unión Soviética, permanecen en lo general en estancamiento o franco deterioro.

Los países latinoamericanos en particular parecen estar alcanzando la estabilidad macroeconómica. Ahora existe una inversión productiva y un desarrollo social equitativo. La necesidad de poseer un sector industrial sólido y dinámico, que se constituya en motor del crecimiento y de la modernización industrial, vuelve a ser objeto de interés.

II. Políticas y estrategias Industriales

Bajo el nombre de políticas de competitividad o de políticas tecnológicas, todos los países desarrollados de América del Norte, Europa o el área del Asia-Pacífico utilizan mecanismos de promoción del desarrollo industrial en el marco de una economía de mercado.

A continuación, destacaré algunas experiencias regionales.

1. Experiencias de estrategias industriales en los países desarrollados

En los países desarrollados la política macroeconómica prevalece sobre la sectorial industrial. Sin embargo, en todos los países se habla de política industrial hoy en día—hasta en los Estados Unidos y en el Reino Unido— bajo conceptos de política de competitividad industrial o de política tecnológica.

Estas políticas industriales, en general, se rigen por el consenso de la OECD, aunque existen diferencias importantes por regiones: Norteamérica, Europa, Japón y Pacífico, así como por países.

a. Estados Unidos de América

Los Estados Unidos normalmente no han querido hablar de política industrial. No tienen una Secretaría de Industria; sólo de Comercio. No obstante, los debates sobre la necesidad de una política industrial y una política tecnológica ha ido en aumento hasta crear esquemas y consejos de competitividad industrial. La llegada de Clinton a la presidencia ha cambiado los términos de la discusión. Ya se habla más claramente de política de competitividad y en ocasiones de política tecnológica industrial.

La realidad es que siempre han existido estrategias y medidas específicas de apoyo a la industria, ya sea por la vía directa o indirecta, utilizando fundamentalmente la política y la negociación comercial internacional y los apoyos a la investigación y al desarrollo tecnológico sobre todo a través del Pentágono y la National Science Foundation.

Las políticas y acciones se han concentrado en sectores como el de armamento, industria aeroespacial, automotriz y más recientemente electrónica (semiconductores y televisión de alta definición).

Por otro lado, cabe destacar que los estados y numerosas localidades otorgan apoyos diversos para atraer inversiones industriales y desarrollar parques tecnológicos e incubadoras de empresas. Al mismo tiempo, mantiene políticas que inducen a comprar productos fabricados en el Estado (buy Californian, buy Texan, etc.).

Los países europeos tienen por lo general una larga tradición de política industrial, aunque con distintos matices, niveles de participación del Estado y mecanismos e instrumentos.

En los últimos años, la tendencia ha sido a sustituir en importancia la política industrial directa y compulsiva por la inductiva.

En general, las áreas de política más importantes son las siguientes:

- Políticas y acciones de apoyo a sectores industriales específicos tendientes a racionalizar o reestructurar industrias en problemas o en decadencia (ej. acero y astilleros) o a promover sectores estratégicos de avanzada (industria militar, telecomunicaciones, industria aeroespacial, transportes rápidos ferroviarios, etc.).
- Políticas para promover el empleo industrial, el desarrollo de recursos humanos y el readiestramiento de trabajadores.
- Políticas científicas y tecnológicas a nivel nacional y comunitario.
- Políticas de compra del sector público (ej. telecomunicaciones) que están en proceso de eliminación.
- Participación directa del estado en industrias estratégicas, fundamentalmente en el caso de Francia y de Italia.
- Políticas de desarrollo regional industrial.

c. La experiencia de Japón

La política industrial japonesa se ha caracterizado por su presencia y ajuste permanente ante las condiciones cambiantes internas y de la economía internacional.

Los cambios han sido tanto en su contenido y método, como en la naturaleza de su rol en la industria. Ciertas líneas de política industrial se han ido discontinuando a lo largo del tiempo y sustituyendo por otras. La capacidad y velocidad de ajuste son notables.

Pueden observarse tres etapas claras:

Reconstrucción Industrial y consolidación tras la segunda Guerra Mundial (incluyendo la conversión de industrias militares a civiles) a través de leyes y políticas de intervención directa.

Promoción Industrial acelerada con énfasis en sectores estratégicos, capacitación, adquisición y adaptación de tecnología moderna, apoyos directos a las exportaciones de manufacturas y promoción de la competencia interna.

De 1973 a la fecha, política Industrial para economía moderna. La política se ha orientado a racionalización de energía, protección del medio ambiente, desplazamiento industrial de sectores declinantes a sectores promisorios, desarrollo científico y tecnológico propio y promoción de inversiones en el exterior para mantener competitividad (últimamente incluyendo inversiones de PYMES abastecedores de gran empresa). Recientemente incluso se han promovido restricciones voluntarias a la exportación y para atenuar fricciones comerciales con Estados Unidos y Europa.

A lo largo del tiempo puede decir que ha ocurrido una transición importante de:

1. Políticas de intervención directas a políticas indirectas
2. Políticas regulatorias a políticas de inducción, orientación y persuasión.
3. Políticas «duras» y lo que algunos analistas japoneses denominan políticas «suaves»

III. La política Industrial en los países en desarrollo

A partir de la década de los 80s, con la crisis de la deuda externa, los problemas de divisas derivados de la caída en los precios de las materias primas y la crisis del modelo de sustitución de importaciones, la mayoría de los países en desarrollo se han visto obligados a emprender severos programas de ajuste estructural que fueron acompañados por procesos de liberación comercial y de inversiones, desregulación económica y privatización. La política industrial se fue suavizando y reduciendo considerablemente en su ámbito y sus modalidades, particularmente en el caso de América Latina y más recientemente de África.

Los tradicionales instrumentos de política industrial, como los permisos de importación y las licencias de fabricación, prácticamente desaparecieron. Las leyes sobre inversión extranjera e importación de tecnología se liberaron radicalmente o se eliminaron del todo. Los estímulos fiscales y financieros prácticamente desaparecieron, así como

las disposiciones de compra pública. Sólo las legislaciones y disposiciones sobre protección industrial, normalización y protección ambiental se han fortalecido. En algunos países han surgido leyes sobre protección al consumidor y promoción de la competencia.

A nivel subsectorial, la generalidad de las leyes, decretos y sus instrumentos específicos correspondientes, han sido eliminados. Sólo subsisten los esquemas de políticas para algunas industrias como la automotriz y para la promoción de la pequeña y mediana empresa.

Algunos países, sin embargo, han recurrido a la concertación entre sector público y privado en ramas específicas, aunque con un horizonte casi siempre de corto plazo. La excepción ha sido Asia, particularmente China y la India que se mantuvieron cerradas hasta hace poco, y el sudeste asiático.

1. Las experiencias en Asia Oriental y Sudoriental

Durante los últimos dos o tres decenios, sólo unos cuantos países en desarrollo han logrado una industrialización rápida con elevadas tasas de crecimiento del PNB. Un buen ejemplo son los países de Asia oriental y sudoriental. La esencia del éxito de la industrialización en esos países se atribuye sobre todo a la eficacia de sus estrategias y políticas de desarrollo industrial. En concreto, la eficaz intervención gubernamental para fomentar una industrialización orientada a la exportación, las medidas macroeconómicas armónicas y los incentivos apropiados para el desarrollo industrial fueron los factores estratégicos que contribuyeron al éxito de la experiencia de industrialización.

No obstante, las pruebas empíricas de la relación entre una intervención oficial activa y el desarrollo económico no son definitivas. Existen unas pocas economías, como la de Hong Kong, que han prosperado gracias a los mercados libres regidos relativamente por la teoría del *laissez-faire* y los regímenes comerciales libres, mientras que otros países como el Japón, la República de Corea, la provincia china de Taiwán y la mayoría de los miembros de la ASEAN han disfrutado de economías dinámicas habiendo adoptado firmes políticas intervencionistas.

Al parecer, el ámbito para la intervención depende de la fase de industrialización en que se encuentre una economía

determinada. Si tomamos el caso de la República de Corea, el país alcanzó un punto decisivo de su campaña de industrialización en 1963 cuando se lanzó el primer plan quinquenal de desarrollo económico (1962-1966) con una decidida inclinación hacia una estrategia orientada a la exportación.

En el primer plan hizo hincapié en el aumento de la producción y exportación de manufacturas de la industria ligera. El segundo plan (1967-1971) fue una ampliación del primero y subrayaba la necesidad de consolidar aún más el crecimiento económico y la expansión de las exportaciones logrados con el primer plan. En el tercer plan (1972-1976) se promovieron la industria pesada y la de productos químicos a fin de ampliar la base industrial de la República de Corea y fortalecer su competitividad internacional. Los beneficios obtenidos con el tercer plan se consolidaron aún más en el cuarto (1977-1981), como lo demuestran la complejidad de la estructura industrial, la expansión del capital y de las industrias de bienes intermedios, y la creación de instituciones de ciencia y tecnología. Ahora bien, en el decenio de 1980, se pasó a dar importancia a la estabilización macroeconómica debido a los diversos desequilibrios macroeconómicos causados por el rápido crecimiento de períodos anteriores, como la inestabilidad de los precios y un deterioro en la distribución de los ingresos.

El panorama general que surge de esos planes de desarrollo quinquenales es el de un cambio de énfasis en la política: de las exportaciones de manufacturas de la industria ligera en el decenio de 1960 al desarrollo de la industria pesada y de la de productos químicos, así como de las industrias de bienes de capital, en el decenio de 1970, y la consolidación de la capacidad de exportación de esas industrias y el perfeccionamiento de la estructura industrial junto con la estabilización económica y la liberalización del comercio en el decenio de 1980.

Es cierto que cada éxito logrado, en particular en los países de Asia oriental, se debe más a las experiencias únicas de un país que a las características generales de las políticas industriales, por lo que quizá no pueden desprenderse lecciones para otros países en desarrollo. Ahora bien, de la amplia serie de experiencias de un país, tanto si han sido éxitos como fracasos, parece razonable deducir y generalizar un conjunto diferente de políticas óptimas para cada etapa de la industrialización.

Sobre la base de anteriores experiencias, desearía comentar algunos elementos de una política industrial.

La primera medida necesaria para la industrialización parece ser el desarrollo de políticas y estrategias eficaces de intervención estatal que ofrezcan ideas y planes de desarrollo industrial bien concebidos y encaminados a promover la eficiencia y la competitividad del sector privado y a desarrollar una aptitud empresarial eficaz.

Estrechamente relacionada con el desarrollo del sector privado se encuentra la correspondiente promoción de la sensibilización del sector privado hacia las políticas gubernamentales, dotadas de los mecanismos necesarios para llegar a un consenso en el proceso de formulación de políticas. Como ya lo señalé, en algunos países de Asia Oriental, como Japón y Malasia, la República de Corea y Singapur la participación del sector privado en el proceso de formulación de políticas se ha considerado un mecanismo fundamental para el intercambio de información entre el gobierno y el sector privado, facilitando de esta manera el entendimiento mutuo entre distintos grupos de interés.

Junto con el apoyo gubernamental en el desarrollo de la infraestructura física (transportes, comunicaciones, agua, gas, electricidad, etc.), deberán promocionarse acuerdos institucionales adecuados y mecanismos que sirvan de incentivo al ahorro empresarial, la inversión, las actividades de investigación y desarrollo de los recursos humanos.

Además, es importante que los gobiernos elaboren y faciliten políticas exitosas y programas de apoyo para promover las capacidades de oferta industrial, perfeccionar las estructuras industriales y aumentar el poder competitivo de la industria. He aquí algunas cuestiones de política de particular importancia: modernización y racionalización de la industria, tecnología industrial y desarrollo de los recursos humanos, desarrollo de las empresas pequeñas y medianas, privatización de empresas públicas y cooperación industrial a nivel regional.

Me permitiría señalar algunas áreas que merecen especial atención teniendo en cuenta la experiencia asiática:

En primer lugar, la **Modernización y racionalización de la estructura industrial**. El crecimiento y el perfeccionamiento industriales sostenidos a largo plazo sólo pueden

lograrse mediante el desarrollo de una sólida estructura industrial, suficientemente flexible para atender a las cambiantes oportunidades generadas por el mercado interno o internacional. De la constante evolución de la ventaja comparativa internacional, y de la situación industrial mundial, se deduce claramente que la mejora industrial y el ajuste estructural de la industria deben emprenderse de común acuerdo. Ello requiere la adopción de políticas positivas de ajuste por parte de los gobiernos, lo que incluye diversas medidas e incentivos como programas globales de racionalización para industria en declive, y programas de modernización para industrias ya existentes o incipientes.

En segundo lugar, el **Impulso tecnológico y desarrollo de recursos humanos**. La industrialización no es algo que pueda lograrse independientemente del desarrollo activo y el dominio de la tecnología industrial. A fin de seguir manteniendo tasas elevadas de crecimiento industrial, los gobiernos deberían desplegar esfuerzos considerables para lograr una amplia variedad de cambios tecnológicos en sus actividades manufactureras. Al mismo tiempo, para lograr el desarrollo de una base tecnológica y elevar los niveles científicos y tecnológicos deben tenerse en cuenta dos prioridades fundamentales:

Una, expansión de las actividades de investigación y desarrollo, especialmente investigación aplicada y en favor del desarrollo en esferas en las que el país tenga una ventaja comparativa; y

dos, expansión y fortalecimiento del desarrollo de recursos humanos para aumentar la disponibilidad de la mano de obra de alto nivel necesaria en todas las ramas de la ciencia y la tecnología.

Adicionalmente, a fin de promover los conocimientos técnicos necesarios para el desarrollo del sector manufacturero, los gobiernos deben introducir ajustes y brindar su apoyo a los programas educativos en los niveles primario, secundario, técnico y universitario. Los planes de aprendizaje y pasantía proporcionarán a los estudiantes de las universidades y las escuelas técnicas la oportunidad de combinar la instrucción teórica en métodos de perfeccionamiento con la capacitación en el empleo. Con el tiempo, gracias a esta práctica, las empresas patrocinadoras podrán evaluar a posibles empleados y obtener sugerencias eco-

nómicamente ventajosas sobre las formas de mejorar sus procedimientos operacionales y podrían establecer con esas instituciones educativas vínculos que les permitan mantenerse al corriente de los adelantos en la industria. Las empresas estarían, a su vez, en condiciones de suministrar información valiosa sobre aspectos como los de mano de obra, conocimientos técnicos y capacitación necesaria, en los que se podría concentrar el sector público. Esas instituciones pueden llegar a ser el elemento catalizador para una mayor intervencionalidad y coordinación horizontal entre asociaciones comerciales, entidades gubernamentales y empresas privadas.

Tercero, el **Desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME)**. La existencia de PYMEs eficientes y modernas es vital para el programa de industrialización de un país, por cuanto éstas desempeñan el papel de proveedores de las piezas y componentes necesarios para las grandes industrias y contribuyen al empleo y a la capacitación de trabajadores y empresarios.

Sin embargo, la promoción de la PYME debe basarse en un sólido razonamiento económico. Las empresas pequeñas y medianas que hay que apoyar deberían ser las que puedan producir piezas y componentes intermedios que, a su vez, puedan ser utilizados por otros fabricantes, o las que sean capaces de elaborar productos finales susceptibles de ser vendidos en los mercados nacionales o extranjeros a precios que puedan resultar competitivos. En consecuencia, debe hacerse hincapié en el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas que utilizan para la producción un equipo relativamente moderno y que funcionan como modernas empresas comerciales. En la medida de lo posible hay que crear estímulos para la asociación o fusión de pequeñas empresas con el propósito de promover empresas viables, particularmente en el nuevo contexto internacional.

La cooperación industrial positiva en el plano regional puede ofrecer a las industrias en funcionamiento oportunidades de expansión, y permitir el establecimiento de nuevas industrias mediante una división del trabajo y una especialización de alcance regional. Esto, a su vez, fomentará el comercio intrarregional y, más en general, el desarrollo económico.

El desafío de la competitividad: cuatro tesis y una propuesta

→ **Joseph Ramos**

Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL

I. Las tesis

Este trabajo desarrolla **4 tesis y 1 propuesta** mayor:

La «desindustrialización» o lento crecimiento del sector industrial latinoamericano en los ochenta no se debió a la liberalización arancelaria de la época si no al impacto negativo de los fuertes desequilibrios macroeconómicos sobre la producción, sobre todo en los años 1982-83. De hecho, el viraje estratégico de la región, desde un crecimiento orientado hacia adentro a uno orientado hacia afuera, que se inicia en la mayoría de los países en la segunda mitad de los ochenta, es acompañado por un repunte de la producción manufacturera. Asimismo, y, desde 1990, se acelera fuertemente la productividad industrial, a un ritmo del orden de 6% anual - 4 veces su ritmo entre 1950-1990. Contrapartida de ello es que el empleo industrial cayó, pese al aumento en la producción. Ello es sintomático de la reestructuración y mejora en competitividad provocada por la apertura.

Este crecimiento en la productividad a partir de 1990 se asemeja a la observada en los NICs asiáticos y contrasta con la muy lenta evolución de la productividad total de factores (PTF) de la economía de la región entre 1950 y 1990 (0.3% anual). Inclusive si uno deja fuera la década de los ochenta cuando, por los fuertes desequilibrios macroeconómicos, la PTF cayó, **se observa que el crecimiento de la productividad se había estancado ya a partir de 1973, indicando que la estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones había llegado a rendimientos fuertemente decrecientes.** A pesar

de, se perduró en esa estrategia y se pudo crecer, no obstante su creciente ineficiencia, debido al masivo endeudamiento externo que caracterizó ese período.

Pese al avance en productividad que ha caracterizado la apertura y reestructuración, es importante notar que **la brecha en productividad promedio entre los países desarrollados y América Latina es actualmente enorme (del orden de 2.5 a 1) y generalizada (abarcando el grueso de los sectores y empresas)**. No obstante que hay unas cuantas empresas «líderes» cerca de la frontera tecnológica, la baja productividad media se refleja en el uso de equipos y procesos de producción anticuados (tecnologías «duras») así como en una ineficiente organización del trabajo, relaciones industriales confrontacionales, inadecuada atención a la calidad y a las necesidades de un mercado en continua evolución (tecnologías «blandas»). Como consecuencia, un importante porcentaje de la población es pobre, pues trabaja en actividades de bajísima productividad con los consiguientes escúalidos salarios.

Esta brecha en productividad es un reflejo de nuestro subdesarrollo, pero a la vez es lo que permitiría pasar a un sendero de rápido crecimiento si se lograra aprovechar las tecnologías disponibles Internacionalmente, y así saltar etapas, como ha sido la experiencia de los países exitosos de desarrollo tardío y es la gran ventaja potencial de los países actualmente subdesarrollados. Hay consenso en que la condición necesaria para lograr este salto en productividad es una política económica orientada hacia afuera; un mayor uso del sistema de precios y de las fuerzas del mercado, con un mayor protagonismo del sector privado; y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos dentro de márgenes tolerables. Mas no basta con el buen diseño de las grandes líneas económicas para pegar este salto en productividad. En efecto, la competitividad se determina por la eficiencia del entorno de la empresa (el nivel **mesoeconómico**) y, por sobre todo, de la eficiencia a nivel de empresa. De ahí que se necesite complementar estas políticas globales con una política **microeconómica** apropiada que **facilite la identificación de las mejores prácticas internacionales más idóneas a nuestra realidad, así como su adaptación y rápida y masiva difusión.**

II. La propuesta

Para ello se propone, entre otras medidas, la puesta

en marcha de un programa masivo para acelerar la difusión de tecnologías de «mejor práctica», por medio del cofinanciamiento de visitas a fábricas de «mejor práctica» en el exterior (o sea, un programa de «learning by visiting») al estilo del muy exitoso programa de asistencia técnica del Plan Marshall. Con la cooperación de los gobiernos y productores de los países desarrollados, se propone organizar visitas de inspección a 6-8 plantas de mejor práctica en el exterior, por parte de empresarios, ingenieros, técnicos, supervisores, operarios y sindicalistas de cada una de 50 subsectores (para el país típico de la región) por unas 6 semanas. A su vuelta, cada grupo redactaría un informe sobre las mejores prácticas no sólo en cuanto a equipos y tecnologías, sino también en relación a métodos de producción, organización del trabajo, relaciones industriales, control de calidad, y mercadeo, con el propósito de continuar difundiendo los resultados de las visitas de inspección al resto de las empresas del país.

El programa podría cofinanciarse totalmente por los gobiernos y gremios sectoriales de los países de la región. Se estima que a un costo bajísimo —US\$20.000.000 por el gobierno (para financiar los viajes y viáticos) y el mantenimiento de sus sueldos al personal participante por sus empresas— se podría elevar la productividad del orden de 25%-50%, sin aumentos significativos en inversión neta. Por tener bajos costos y llevar a importantes saltos en la productividad, este tipo de programa tiene una **altísima relación beneficio/costo**. Más aún, es **masivo**, ya que con 5 a 10 empresas visitadas por cada integrante de la misión (como fue el caso del programa análogo del Plan Marshall) se alcanzaría a difundir la experiencia a entre **5.000-10.000 empresas**, por apenas US\$20.000.000, lo que permitiría

Cuadro 1

Producto manufacturero latinoamericano por tipo de sector 1970-93

(Indices de Valor Agregado, 1980=100)

	1970	1980	1983	1990	1993*
Total manufacturera	56,9	100	90,1	104,7	114,0
Productos alimenticios	71,5	100	ND	95,1	118,9
Bienes de consumo no duraderos	65,8	100	ND	90,0	95,1
Bienes intermedios	53,2	100	ND	119,5	127,0
Bienes de capital	49,5	100	ND	93,3	96,7

ND = dato no disponible

a Los datos por subgrupos industriales son estimaciones para el año 1993.

que la región finalmente pudiera aprovechar la ventaja de su desarrollo tardío y saltarse etapas, moviéndose rápidamente hacia la frontera tecnológica mundial.

Cuadro 2

Productividad del trabajo de América Latina* como porcentaje de la de Estados Unidos

CIU	Sector	1990
300	Total industria	26.1
	Productos alimenticios	18.1
	Bebidas	16.5
	Tabaco	10.7
	Textiles	36.6
	Prendas de vestir	27.5
	Cuero y productos de cuero	23.1
	Calzado	18.5
	Madera y productos de madera	19.1
	Muebles	19.4
	Papel y celulosa	25.1
	Imprentas	21.3
	Sustancias químicas industriales	21.5
	Otros productos químicos	18.5
	Refinerías de petróleo	76.1
	Derivados de petróleo y carbón	57.3
	Productos de caucho	41.3
	Productos plásticos	26.1
	Objetos de barro, loza y porcelana	26.2
	Vidrio y productos de vidrio	30.0
	Otros minerales no metálicos	17.7
	Hierro y acero	40.9
	Minerales no ferrosos	56.1
	Productos metálicos	25.4
	Maquinaria no eléctrica	21.4
	Maquinaria eléctrica	28.5
	Material de transporte	25.4
385	Equipo profesional y científico	37.1
390	Otras industrias	28.1
	Productividad total de factores	40-50%

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL

*AMERICA LATINA: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Uruguay, Venezuela.

Cuadro 3

Enfoque neoliberal y enfoque neoestructural: diferentes instrumentos de política

Áreas claves	Instrumentos del enfoque neoliberal	Problema Adicional	Instrumentos del enfoque neoestructural (CEPAL)
1. Exportaciones	Neutrales: tipo de cambio alto y aranceles bajos	Incentivos neutros subaprovechan plataforma industrial creada por la sustitución de importaciones	Lo mismo, más sesgo temporal a favor de las exportaciones no tradicionales, sobre todo las nuevas o pioneras, y de la penetración de mercados nuevos.
2. Ahorro (elevarlo)	Reducir gasto	Nivel de recaudación insuficiente para inversión pública necesaria en infraestructura y capital humano	Elevar la actual baja carga tributaria del sector privado (ampliar la base de tributación y disminuir la evasión tributaria)
a) Público b) Privado	Liberar la tasa de interés		
	Comprimir los salarios reales	Es regresivo	Tasas de interés real positivas. Ahorro forzoso: elevar el ahorro forzoso del sistema previsional (o reducir el déficit actuarial)
3. Inversión (mejorar la asignación)	Liberar las tasas de interés	Segmentación: acceso a capital de largo plazo es restringido a todas salvo las empresas grandes	Desarrollar los mercados de capital y eliminar su segmentación, abriéndolos más a la pequeña y mediana empresa a través del arrendamiento con opción de compra (leasing), la factorización y el capital de riesgo
4. Empleo	Desregular el mercado de trabajo. Comprimir salarios reales	Agudiza conflictividad de relaciones industriales; baja productividad y subempleo	Relacionar los salarios, al menos en parte, a la producción de la empresa, para aumentar productividad y estimular el empleo
5. Inversión privada en capital humano	Nada	Vacío: no hay préstamos privados para la inversión en recursos humanos	Desarrollar mercado de capitales para préstamos privados para financiar educación superior y capacitación, 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, financiando un cierto % de la consultoría de la empresa. Hacer extensionismo industrial.
En general	Acción pasiva/desregular		Acción activa/promover

La integración como servicio

↔ **Hugo Varsky**
Secretario Ejecutivo
PROGRAMA BOLIVAR

La Asociación *Programa Bolívar*, de Integración Tecnológica Regional, Innovación y Competitividad, es una Organización Internacional No Gubernamental, de derecho privado y de carácter regional latinoamericano, inspirada en la convocatoria efectuada en su oportunidad por el Grupo de Río y es el fruto de la convergencia de sendas iniciativas del Presidente del BID y del Gobierno de Venezuela, acompañado por otros gobiernos de la región, organismos internacionales y principalmente, por el sector privado de América Latina.

Su objetivo principal es contribuir —de manera pragmática— a la internacionalización particularmente de la pequeña y mediana empresa, a través de asociaciones y complementación de empresas de 2 o más países de América Latina o de éstos con empresas de otras regiones del mundo, con el fin de ampliar mercados para productos, procesos y servicios con innovación y competitividad consistentes.

Como condición necesaria, el *Programa* se ha propuesto movilizar y hacerse acompañar por cuatro componentes esenciales de la sociedad: el sector gubernamental, el productivo, el financiero y el científico tecnológico, promoviendo la interacción múltiple, poniendo particular atención en la relación producción-conocimiento.

Es que los desafíos de la competitividad constituyen una cuestión de la sociedad en su conjunto. Ningún sector por sí solo podrá hacerle frente con éxito.

Precisamente, el Foro Económico Mundial (Institute for Management Development y el World Economic Forum) considera que la evaluación de la competitividad de cada país depende de 8 variables:

- 1) La fortaleza macroeconómica del país.
- 2) El grado de internacionalización.
- 3) La calidad de su gobierno.

- 4) El desempeño de sus mercados financieros.
- 5) La adecuación de su infraestructura .
- 6) La calidad de sus empresarios.
- 7) La capacidad de innovación tecnológica.
- 8) La calificación de su fuerza de trabajo.

El *Programa Bolívar* intenta contribuir con alguna de esas variables:

- con visión latinoamericana
- con visión pragmática.

¿En qué contexto? Me referiré aquí sólo a 6 aristas de ese contexto:

1) La globalización de la economía y la apertura de los mercados, que han convertido a América Latina en uno de los mercados más abiertos del mundo, ha producido un cambio violento en las condiciones de competitividad, ha habido un cambio sustancial de las reglas del juego.

2) Ello ha provocado una sensible perplejidad en el sector productivo en particular en las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y porque no, en la sociedad en su conjunto, de la cual se está paulatinamente saliendo.

3) Hay un nuevo rol y nuevos espacios para la acción organizada de la sociedad civil.

4) Los diversos procesos de integración económica en la región han contribuido fuertemente a visualizar mercados más allá de las fronteras.

5) Las llamadas "externalidades" o múltiples servicios que un empresario latinoamericano precisa (acceso a bancos, universidades, asesoramiento técnico o jurídico, funcionarios públicos, parlamentarios, etc.) son de difícil acceso, están dispersos altos costos o son claramente insuficientes como los créditos de mediano y largo plazo. Si esto se manifiesta a nivel nacional, a nivel internacional es más grave aún.

6) Frente a la cultura de la integración, la inexperiencia de las PYMES.

7) Por encima de todo, las circunstancias impulsan, aun más allá de una visión estratégica, a la internacionalización.

En el contexto señalado, consideramos que una PYME o un centro de investigación dispuesta a internacionalizarse en las condiciones de hoy, precisa contar básicamente con cinco elementos:

1. Una red de oficinas, de fácil acceso, que le ayude a buscar socios.

2. Instituciones financieras que comprendan y tengan la experticia y la vocación necesaria para que a través de ingeniería financiera, encaren la viabilidad de negocios de asociación internacional.

3. Universidades y centros de excelencia sensibles a la vinculación con el sector productivo.

4. Asesoramiento profesional específico.

5. Apoyo político.

De abordar estos cinco elementos se ocupa el *Programa Bolívar*, y lo hacemos a través de tres planos:

a) ofrecer un conjunto de servicios propios y externos.

b) generar un ambiente propicio.

c) implementar una metodología adecuada.

Los servicios son los siguientes:

En primer lugar, la búsqueda activa de socios, a través de las Oficinas del Mecanismo Enlace del *Programa Bolívar*.

Este es el servicio de mayor desarrollo.

Si bien el objetivo consensuado con el BID, era instalar a septiembre de este año, ocho oficinas en ocho países de la región, hoy contamos con sesenta oficinas entre Oficinas Nacionales Enlace, oficinas al interior de los países y Centros de Referencia Asociados, que cubren América Latina y el Caribe y tienen presencia en Canadá, Estados Unidos, Portugal, España, Italia, Francia, Israel, Dinamarca, China y se están instalando en Suiza y Suecia.

Las Oficinas están instaladas en cámaras empresariales, bancos, universidades e instituciones públicas y privadas.

En su primer año y medio de trabajo —aprendiendo y ensayando— el Mecanismo ha recibido 1300 propuestas de búsqueda de socios, con una respuesta positiva a las propuestas incorporadas a la red del 38%, lo que implicó consultas directas con miles de empresas e instituciones.

Los socios se buscan en las carteras de clientes de los Bancos de la Liga de Bancos del Programa, en las Cámaras Sectoriales, en las universidades, en bolsas de subcontratación, en bufetes de abogados y consultoras, en ferias y exposiciones (como hacemos en estos días).

Las áreas son sumamente variadas, ya que no promovemos sectores prioritarios sino empresarios prioritarios.

El 60% son asociaciones tecnológico-productivas y de ampliación de mercados con componente tecnológico.

El 83% de las propuestas provienen de empresas privadas, el 9% de universidades y el resto de Cámaras e instituciones públicas.

Estas cifras indican la existencia de condiciones potenciales enormes para el incremento, conversión y la ampliación de mercados intrarregionales y extrarregionales y confirman recientes estudios acerca de la significación de los procesos de integración informales promovidos por los protagonistas directos, como complemento imprescindible de la integración formal.

En tal sentido, la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Cartagena a mediados del presente año, señaló en la parte conceptual de su declaración final, refiriéndose a los procesos de integración que ... "junto a la acción de los gobiernos, los sectores sociales se movilizan como sucede con el *Programa Bolívar*".

Precisamente, en la actualidad estamos copatrocinando y contribuyendo a identificar jóvenes científicos, empresarios y políticos para que participen en el Foro *La Juventud y el Desarrollo*, que organiza el BID en el marco de su próxima Asamblea de Gobernadores, a realizarse en abril de 1995 en Jerusalén.

El segundo bloque de servicios se vincula con las externalidades señaladas anteriormente.

El *Programa* ha impulsado la creación de servicios internacionales externos especializados en *joint-ventures*; alianzas estratégicas y cooperación empresaria, verdaderas redes en rubros tales como los asesoramientos jurídico-financieros impositivos; de apoyo tecnológico; capacitación empresaria, marketing y publicidad; operaciones ambientales; redes de instituciones financieras, de universidades y ahora se está trabajando en la red de parlamentarios del *Programa Bolívar* y junto con AICO en la red de Cámaras de Comercio.

Un ejemplo de lo antedicho es la Liga de Bancos del *Programa Bolívar* que hoy cuenta con 100 instituciones financieras de desarrollo y comerciales de la región, que han celebrado cada una de ellas; acuerdos con el *Programa* mediante los cuales los bancos manifiestan su vocación por participar en el financiamiento de proyectos del Programa; por participar de nuevos instrumentos financieros, por dar acceso a sus carteras de clientes para la búsqueda de socios o la gestación de nuevos negocios y por crear áreas especializadas en operar asociaciones internacionales.

En esa dirección y como urgente requerimiento de las PYME, estamos impulsando la conformación de un Fondo

Latinoamericano de Capital de Riesgo con NAFIN de México, instituciones financieras de seis países de la región; asimismo, con el Banco Centroamericano.

Se está trabajando en un Fondo de Garantías y procuramos vincular los instrumentos que existen o se están conformando en la región o fuera de ella, que permitan inyectar capital, especialmente de mediano y largo plazo, en negocios competitivos e innovadores. Así se procura conectar proyectos ya identificados a los préstamos de Ciencia y Tecnología y modernización tecnológica que ha otorgado el BID a los países.

Un tercer servicio es de evaluación de los proyectos conjuntos ya formulados y el otorgamiento por parte del *Programa* de un "Sello de Mérito" cuando éstos resultan viables y competitivos, el cual constituye un facilitador para la visibilidad del proyecto ya sea ante instituciones financieras o ante instituciones nacionales o internacionales.

Con relación a la generación del ambiente propicio y del apoyo político necesario que movilice básicamente a los cuatro sectores señalados al inicio de esta presentación, permítaseme destacar la creativa y dinámica acción que promueven las Comisiones Nacionales del *Programa Bolívar*.

Estas constituyen verdaderos *lobbies* de sensibilización y concertación compuestas a título personal por altos funcionarios de gobiernos, embajadores, parlamentarios, banqueros, empresarios, rectores de universidades, dirigentes de instituciones de la sociedad civil, etc. que con amplio pluralismo coinciden en impulsar consensualmente la integración y la competitividad.

Las Comisiones Nacionales distribuidas por toda América Latina y que hoy integran más de 800 personalidades, conforman la base soberana de la Asociación *Programa Bolívar* y sus representantes integran la Asamblea General del *Programa* que elige la Junta Directiva, el Secretario Ejecutivo y el Secretario Ejecutivo Adjunto de la Asociación.

En el marco de este amplio despliegue de los actores directos es que el *Programa* ha recibido un sólido apoyo por parte de todas las instancias políticas regionales: El Grupo de Río, los Presidentes Andinos, la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, los Presidentes del Grupo de los Tres, el CARICOM, el Parlamento Latinoamericano, el amazónico y el andino. Asimismo, se establecieron acuerdos de

cooperación con los procesos de integración subregionales y con numerosos organismos regionales e internacionales.

Me referí a los servicios, a la generación del ambiente propicio y queda por destacar la metodología.

Atribuimos a la metodología de trabajo una relevancia muy particular. Esta metodología es precisa pero sumamente flexible. En una reciente evaluación que hiciera del *Programa* el PNUD, se señalaba que ésta era un ejemplo de "organización que aprende". Efectivamente, operamos desde la realidad de la organización; aplicamos un enfoque de geometría variable; nos adaptamos a las realidades de los mercados y de los actores; trabajamos con cultura de red internacional; funcionamos con una pequeña estructura; evitamos la intermediación, priorizando la vinculación directa de los protagonistas y nos articulamos con organizaciones e iniciativas que complementen y dinamicen resultados concretos; nos financiamos con el criterio de que las instituciones y sectores públicos y privados que participan y se benefician de la actividad del *Programa* contribuyan a sostener este emprendimiento.

En suma, consideramos a la innovación, el desarrollo tecnológico y la integración como factores estratégicos de la competitividad y el desarrollo industrial. En esa concepción, este Foro Regional sobre Política Industrial puede constituir un valioso aporte, a que el Programa Bolívar, que vive la integración como servicio, sumará su esfuerzo.

Innovación y desarrollo tecnológico: factores estratégicos de la industrialización

→ Secretaría Permanente del SELA

El siguiente artículo es una versión resumida de los capítulos 1, 2 y 3 del documento "La innovación y el desarrollo tecnológico como factores estratégicos de la competitividad y el desarrollo industrial de América Latina", presentado por la Secretaría Permanente del SELA en la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, efectuada en San José de Costa Rica, del 27 al 28 de octubre de 1994.

I. Introducción

El reto de los noventa en todos los ámbitos de la economía es el logro de altos niveles de competitividad. A nivel de la empresa entendemos la competitividad como "la capacidad de innovación a fin de lograr la generación de productos o servicios diferentes, cambiarlos y mejorarlos, y para captar mercados cada vez más dinámicos, mantenerse en ellos y ampliarlos en términos absolutos y relativos".

Esto implica, tomando en consideración las condiciones extremadamente cambiantes del mercado mundial y sus repercusiones en la mayoría de los productos, la capacidad de un mejor desempeño en términos de precio, calidad, servicio, tiempos de entrega y adaptabilidad al usuario.

Así, ser competitivos implica, en buena medida, incrementar la productividad de manera de alcanzar niveles de precio adecuados, pero exige además mayores esfuerzos en el dominio de la tecnología y especialmente en el dominio de las prácticas modernas de organización.

En un contexto internacional de profundos cambios en el ámbito tecnológico y de globalización de mercados, la empresa como ente aislado deja de ser el agente único involucrado en la búsqueda de la competitividad. El ámbito competitivo es ahora mucho más amplio. Podemos entonces definir la competitividad a nivel del país como la "capacidad para colocar su producción de bienes y servicios en los mer-

cados nacionales e internacionales bajo condiciones leales de competencia y traducirlo en bienestar para su población².

En un trabajo reciente, P. Krugman³ lanza una seria advertencia a los fanáticos del concepto de competitividad entre naciones, al señalar que afirmar que la fortuna económica de un país está determinada por su éxito en los mercados mundiales es sólo una hipótesis y no necesariamente una verdad, mas aún, como una cuestión práctica y empírica es una hipótesis totalmente equivocada. Mientras las empresas pueden quebrar al no hacer honor a sus compromisos económicos, los países no quiebran. Puede haber insatisfacciones con su desempeño pero no tienen el límite mínimo de las empresas.

Tales son los argumentos de Krugman, quien favorece más el concepto de productividad, ya que si bien es cierto el comercio mundial es mayor hoy día, la calidad de vida y el bienestar de la población está mayoritariamente sustentada en factores domésticos y no en la competencia en los mercados mundiales.

Krugman demuestra con cifras, al menos en Estados Unidos, que los secretos no están en las empresas de alto valor agregado por trabajador, ni en el comercio internacional, sino en la productividad. Finalmente concluye Krugman que pensar y hablar en términos de competitividad constituye una "obsesión peligrosa" porque podría conducir a: 1) malgastar dinero del gobierno con el supuesto propósito de aumentar la competitividad, 2) proteccionismo y guerras comerciales y 3) políticas públicas equivocadas en un amplio espectro de sectores.

En el contexto latinoamericano, la lucha por aumentar la participación en el mercado mundial, sobre todo en manufacturas, es totalmente pertinente. Pero ciertamente la productividad de nuestros países es muy baja y aumentarla constituye tal vez el reto más importante, por tanto el señalamiento de Krugman es importante. En todo caso, el concepto de competitividad que hemos definido engloba perfectamente el de productividad.

1. Competitividad en sentido amplio

Antes de definir los factores que contribuyen a la conformación de una cultura competitiva es necesario entender

la competitividad en su sentido más amplio. La competitividad es **dinámica** ya que se requiere de una acción permanente y consistente para desarrollarla y conservarla.

El éxito de Corea o Singapur es un ejemplo de lo que podríamos llamar una revolución competitiva. Su éxito está caracterizado por industrias posicionadas internacionalmente, políticas internas que propician la innovación, mercados abiertos a la competencia, e infraestructura y servicios que agilizan la capacidad de respuesta del aparato productivo. Paralelamente, países que mostraban un desempeño económico similar hasta mediados de la década de los 70, y que cuentan con yacimientos de recursos naturales muy ricos, como es el caso de muchos países Latinoamericanos, no han logrado un desempeño competitivo internacional similar.

El esquema de competencia entre firmas como entes individuales y aislados ya no tiene vigencia. En el nuevo contexto, la competitividad, además de ser dependiente de la base tecnológica, es **estructural** ya que es el resultado de la contribución de diferentes niveles interrelacionados, desde la firma individual hasta el ambiente regional.

La empresa que sale a competir con éxito en el mercado internacional es sólo la punta del iceberg de una extensa red anclada en la calidad del espacio económico y tecnológico donde opera. Igualmente, los productos que logran captar una participación de mercado estable y creciente, lo hacen porque poseen una serie de atributos entre los cuales el precio es sólo uno de ellos y muchas veces no es la variable crucial. La confiabilidad, tiempo de entrega, el servicio, y otras características cualitativas pueden ser tan o más importantes. Para lograr estos atributos el sistema de producción debe tener, además de una fuerte base tecnológica, una infraestructura basada en la sinergia que confiere la red de interrelaciones de todos los actores del ámbito económico local y nacional, o aun más, regional. De esta manera, la competitividad proviene del esfuerzo conjunto de todas las empresas e instituciones, públicas y privadas, que interactúan para producir esa calidad y confiabilidad a precio razonable, que permite satisfacer constantemente al consumidor.

La competitividad es **sistémica**. La empresa moderna es un sistema abierto en el que la interacción con los suplidores, usuarios y eventuales competidores es crucial para el

logro de la competitividad. La práctica tradicional de mantener relaciones meramente contractuales con clientes y proveedores se modifica y se convierte en el establecimiento de lazos de cooperación técnica y ambiente de mutuo beneficio. Más allá, la naturaleza sistémica de la competitividad se refiere también a la cooperación intersectorial.

Las empresas, a nivel mundial, están experimentando por igual el reto de la reconversión para lograr adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados mundiales. Dado que el cambio experimentado abarca prácticamente la totalidad de las áreas de la actividad económica, formas de producción tradicionales y esquemas de organización y gerencia, muchos autores lo describen como "la tercera revolución industrial".

Las sociedades actuales se enfrentan a un profundo cambio en el modelo que ha regido la actividad económica a partir de la Segunda Guerra Mundial —la industrialización "Fordista"— que se caracteriza por su rigidez organizativa, importancia de las economías de escala, su orientación a la producción de bienes y servicios estandarizados y técnicas gerenciales norteamericanas y estamos en el nuevo modelo cuyo rasgo básico son: alta tasa de cambio técnico, flexibilidad organizativa, relevancia de las economías de cobertura y tendencia a satisfacer la demanda cada vez más personalizadas del consumidor.

Las nuevas tecnologías genéricas están modificando productos y procesos a lo largo de todo el espectro industrial, provocando lo que se ha denominado una revolución tecnológica. Estas nuevas tecnologías (microelectrónica, biotecnología, nuevos materiales, fuentes alternas de energía) ejercen una influencia creciente en la naturaleza de las economías nacionales e internacional. En efecto, se crean nuevos espacios económicos como resultado de la aparición de oportunidades tecnológicas distintas que permiten a su vez la creación de mercados novedosos; desaparecen ciertas maneras de producir que no son competitivas; se altera la estructura interna de los sectores industriales al surgir nuevas formas de competencia; varía el papel relativo de los sectores dentro de la economía global; se propicia la transformación de las capacidades y destrezas de distintos tipos y niveles en el personal empleado en determinadas industrias; ocurren transformaciones en el sistema financiero tales como el desarrollo de mercado de capitales, capital de riesgo y "joint ventures".

En este contexto, la tecnología en su sentido más amplio, es decir el conocimiento aplicado a la producción y a la organización de la misma, se ha convertido en condición fundamental para alcanzar y mantener la competitividad. Esta se sustenta cada vez más en la capacidad de innovar y aprender continuamente. Surge, entonces, el concepto de **Sistema Nacional de Innovación (SNI)**, que se refiere al conjunto de dispositivos organizativos y de mecanismos de funcionamiento que posibilitan la vinculación efectiva entre ciencia, tecnología, producción y mercado y, a partir de allí, la puesta en marcha de los procesos de generación, difusión y utilización de innovaciones.

En otras palabras, este concepto permite englobar a todos los actores y todos los espacios relacionados con el progreso técnico: centros de investigación y desarrollo públicos y privados, universidades, las empresas manufactureras, proveedores de servicios, proveedores de insumos, proveedores de bienes de capital, clientes, redes de información científica y técnica⁴. Considerando, también, la globalización e integración de las economías, es posible visualizar **sistemas regionales de innovación**. Este concepto va más allá del tradicionalmente llamado "Sistema de Ciencia y Tecnología" que se refiere a todas las instituciones explícitamente involucradas en la generación y difusión de la ciencia y la tecnología.

Por otro lado, la práctica sistemática de actividades de Investigación y Desarrollo (I&D) Tecnológico, en el sector público y privado, constituye uno de los elementos y objetivos fundamentales del Sistema Nacional de Innovación. Como ejemplo de lo anterior y sólo con el fin de ilustrar la importancia de la I&D, el cuadro No.1 muestra las empresas que más gastaron en I&D en Estados Unidos, como porcentaje de las ventas, en 1992.

Este cuadro es revelador de varias cosas:

a) las primeras cinco empresas corresponden al área de biotecnología, que es una de las nuevas tecnologías genéricas emergentes, cuya plena expansión en nuevos productos, procesos, nuevos mercados (nuevos hábitos de consumo), y nuevos negocios se espera en los próximos diez años. Es de notar que una de ellas gasta más de lo que vende, lo cual es revelador de que es una empresa en fase de creación de potencial. Todas gastan más o igual al 50% de las ventas.

Cuadro 1
La relación IyD/ Ventajas en Estados Unidos

Rango	Empresa	%
1	Centocor	124
2	Chiron	84
3	Genetech	54
4	Genetics Institute	54
5	Biogen	49
6	Chips Technologies	32
7	Integrated Device Technologies	26
8	Cypress Semiconductor	24
9	Mentor Graphics	23
10	Gray Research	19

Fuente: Business Week, June 28, 1993

b) las cinco empresas siguientes pertenecen a los sectores de microelectrónica e informática, que para muchos son las tecnologías que han modificado radicalmente nuestra sociedad en los últimos diez años. Son tecnologías consideradas en plena expansión.

c) las tecnologías señaladas han surgido de trabajos de investigación básica intenso y de relativa larga maduración en universidades y centros de investigación y desarrollo públicos. Los promotores o "entrepreneurs" originales de estas empresas son hombres de origen académico, que luego se apoyan en esa formación para, en un ámbito de negocios, buscar productos y procesos novedosos a través de la mejora y el aprendizaje continuo.

d) La base de científicos, e infraestructura de I&D en universidades y empresas privadas, constituye una incuestionable ventaja competitiva de los Estados Unidos en estas tecnologías.

e) Lo que hemos descrito se apoya en una excelente infraestructura de telecomunicaciones, transporte, redes de información, bibliotecas, y agencias gubernamentales (a través de políticas y financiamiento) que facilitan y contribuyen al éxito.

f) En Estados Unidos existen insatisfacciones⁵ por los resultados ante el avance de la ferozmente amistosa competencia externa.

El ejemplo anterior destaca la importancia de las nuevas tecnologías y el complejo sistema institucional (SNI) que debe funcionar alrededor de ellas para lograr y mantener una sociedad competitiva.

Tal vez, el resultado más importante del SNI como el descrito, es que se convierte en un semillero de empresarios o emprendedores tal como lo describe Drucker⁶ en su libro "Innovation and Entrepreneurship".

A mediados de la década de los sesenta los pronósticos de la economía estadounidense eran deprimentes, se estimaba que no habría crecimiento económico, que se iniciaría un proceso de desindustrialización y en general el país marchaba hacia un estancamiento. La realidad resultó ser muy distinta. Mientras la fuerza de trabajo (ciudadanos mayores de 16 años) creció en 39.5% de 1965 a 1985, es decir de 129 millones a 180 millones, el número de personas empleadas en trabajo remunerado creció 49.3%, de 71 millones a 106 millones. En ningún momento de paz el empleo creció tan rápido, aún con la crisis petrolera de 1973.

En otros sectores del mundo, Europa perdió 4 millones de puestos de trabajo en el mismo período y el empleo en Japón creció 10% del 1970 a 1982. El crecimiento de la oferta de empleo en Estados Unidos no se debió al grupo de empresas más grandes (Fortune 500), tampoco fueron los gobiernos (nacionales, regionales y locales), las universidades, escuelas y hospitales. Resultó ser las pequeñas y medianas organizaciones, nuevas la gran mayoría de ellas, que generaron un cambio profundo de la economía gerencial corporativa a la economía de los emprendedores. Drucker señala que si la tecnología es nuevas aplicaciones del conocimiento al trabajo, estamos ante una nueva tecnología: la gerencia de los emprendedores.

También nos indica que hay que diferenciar cuidadosamente entre los emprendedores, que generan empleo y riqueza del trabajo, y los especuladores que generan riqueza de la manipulación del dinero.

Este relato nos revela un buen ejemplo de cómo la innovación en negocios y la tecnología aplicada en pequeña y mediana escala nos puede conducir a un crecimiento económico importante.

Por otro lado, el dominio tecnológico de un país se mide finalmente en el desempeño de su industria manufacturera, bien sea pequeña, mediana o grande. Esta última concen-

tra la capacidad de un país de agregar valor a sus productos, este valor agregado es representativo de la integración de conocimiento (acumulado o novedoso) proveniente de las distintas instituciones e instancias formativas de una sociedad. La contribución de los bienes manufacturados al producto interno bruto, así como el nivel de exportaciones de los mismos, constituyen los indicadores más importantes de la capacidad tecnológica industrial de un país.

En América Latina, la participación de la industria manufacturera en el producto interno bruto (PIB) muestra una desaceleración significativa en el período 1965-1990, aún cuando no existe mayor degradación del crecimiento del PIB. La interrogante importante es como revertir esa tendencia preocupante de nuestra industria manufacturera y convertirla en una oportunidad de crecimiento económico.

Los gobiernos latinoamericanos han tratado de atender con financiamiento y asistencia técnica a las empresas existentes que entran en dificultades ante las reformas económicas y particularmente la apertura económica. Si bien estos programas han tenido su impacto no logran el éxito deseado, porque al parecer centran su atención en empresas existentes con dificultades para cambiar sus cómodos hábitos de operar en ambientes protegidos. Pareciera que la solución está en promocionar un ejército de emprendedores y tomar la lección que nos relata Drucker. A lo largo y ancho de Europa, Estados Unidos y América Latina se han ido consolidando facilidades denominadas parques tecnológicos, facilidades que pueden incubar a nuestros "emprendedores" y permitirles dar el difícil paso de ir de las buenas ideas a una actividad empresarial rentable con **enfoque competitivo y global**.

Tal parece que el panorama económico que nos ofrece América Latina de severa reducción del gasto público, deja el crecimiento económico a la iniciativa privada, que puede ser inversión de capital pero también puede ser aplicar el conocimiento a la producción (tecnología) y de esa forma generar empleo. Por supuesto requerimos mecanismos institucionales de promoción de estas iniciativas.

La sociedad moderna requiere entonces que todos sus agentes internalicen y actúen en función de hacer, desde la unidad más básica de un estado hasta el estado como un todo, su trabajo con apego a un desempeño competitivo, lo cual no es más que una cultura competitiva.

La política industrial en América Latina fue determinada hasta mediados de los años ochenta por la aplicación, en la mayoría de los países latinoamericanos, del modelo de sustitución de importaciones (MSI).

Este modelo, implementado durante la segunda guerra mundial como consecuencia de la caída de la oferta de importaciones dadas las necesidades de autoabastecimiento de la economía de guerra de las naciones industrializadas, impuso una fuerte protección a las economías domésticas con la finalidad de producir internamente los productos que hasta la fecha habían sido importados.

Después de la guerra, se requería entonces proteger la producción interna de las alternativas de importación. Así, bajo la idea de proteger temporalmente las "industrias infantiles" hasta lograr un grado de madurez adecuado, se mantuvo el MSI durante más de tres décadas y esta situación condicionó el desarrollo de las economías latinoamericanas en todos sus ámbitos.

El MSI ofreció una elevada protección, subsidios y mercados cautivos a la firma. La política industrial y comercial determinaba en este contexto la rentabilidad y la posibilidad de crecimiento de la empresa. La productividad, la calidad de los productos o servicios o la audacia de los empresarios para asumir riesgos, así como los esfuerzos en relación al dominio tecnológico, entrenamiento o estrategia gerencial eran innecesarios.

Las políticas públicas no sólo determinaban los niveles de desempeño de la firma, además, asignaban a instituciones públicas el rol de intermediarias entre la firma y los demás actores de la economía. A través de los subsidios y regulación de precios, el sector público participaba en la relación entre suplidores, productores y los canales de distribución. De igual forma, la intervención estaba presente en el orden financiero mediante el subsidio de las tasas de interés y el ejercicio del control, diferencial o no, de las tasas de cambio.

Por otra parte, la tendencia fue a una excesiva integración vertical de las firmas como consecuencia de la poca credibilidad o ausencia de suplidores locales de partes y servicios. Esto fue reforzado por las políticas que exigían el incremento del valor agregado nacional, que favorecía la

producción doméstica de un número cada vez más elevado de componentes del producto final.

En estas condiciones, la mejora de la línea de productos a través, por ejemplo, del aumento de la calidad o la adaptabilidad al usuario quedó en segundo plano. Así, la baja productividad era inevitable y generalizada, y sin embargo, se registraban en muchos casos mayores rentabilidades que en plantas más productivas de países desarrollados. Tal es el caso de la industria manufacturera colombiana⁷ y venezolanas⁸ que en algunos rubros muestran baja productividad y relativa alta rentabilidad.

Otra característica del parque industrial originado por el MSI fue el predominio de la producción de bienes de consumo. Las fábricas, predominantemente dedicadas a las actividades de ensamblaje, no fueron capaces de crear las capacidades de producción de bienes intermedios y de capital.

En lo relativo a las exportaciones, dado que el objetivo principal era el abastecimiento del mercado doméstico, éstas se fundamentaron en la existencia de ventajas comparativas relativas a la existencia de abundantes recursos naturales que fueron administrados en su mayor parte por empresas públicas como es el caso de las explotaciones mineras y petroleras. En este contexto, para la industria privada, el mercado internacional no constituyó un reto.

III. La política tecnológica en América Latina

A partir de los años cincuenta, y en el marco del MSI, los gobiernos latinoamericanos comienzan a esbozar políticas científicas, siempre bajo modelos lineales en los que se establece que la ciencia básica, con orientación fuertemente académica, servirá de sustento y automáticamente conduciría a la creación de capacidades tecnológicas necesarias para el desarrollo económico del país.

A comienzos de la década de los años setenta las políticas del MSI se dirigieron hacia la creación y el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica mediante la creación de Organizaciones Nacionales para la Ciencia y la Tecnología (los ONCYTs), tales como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) en Venezuela, el CONACYT en México, el CONICET en Argentina, y organizaciones similares en Costa Rica, Perú, Chile, etc.

Todas estas organizaciones fueron creadas bajo lineamientos de proposiciones de la UNESCO sustentadas en experiencias de organizaciones exitosas establecidas después de la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos y en Europa. El éxito de los ONCYTs en los países desarrollados no garantizaba el éxito de organizaciones similares en los países latinoamericanos, principalmente porque se apoyaba en la premisa de que la ciencia básica, hecha en el laboratorio, era la única fuente posible de aprendizaje tecnológico⁹. Es de reconocer que, adicionalmente, la transferencia de tecnología constituye una forma importante de asimilar y desarrollar capacidades tecnológicas propias en los países en vías de desarrollo.

Paralelamente a la creación de los ONCYTs, los países latinoamericanos en su mayoría propiciaron la promulgación de leyes en materia de transferencia de tecnología e inversión extranjera. Se procedió igualmente a la creación de institutos de investigación e ingeniería, laboratorios de control de calidad, instituciones de normalización, agencias para el financiamiento de la innovación, oficina de patentes, y en general las dependencias de apoyo a la función tecnológica en la empresa.

La política de adquisición de tecnología consistió básicamente en la regulación de la inversión extranjera, los contratos de transferencia de tecnología y la negociación de tratados de integración que involucraban programas industriales.

Como ejemplo podemos señalar la normativa de los países del Pacto Subregional Andino orientada a establecer las pautas legales de negociación de los contratos de adquisición de tecnología establecidos entre las empresas nacionales y las extranjeras, en lo relativo al manejo de marcas y patentes, "know how", entrenamiento y asistencia técnica. la regulación de la adquisición de tecnología extranjera.

En lo relativo a la Propiedad Industrial el pensamiento que imperó durante muchos años en América Latina fue que "rigurosas leyes sobre Propiedad Intelectual sólo ayudaban a las naciones industrializadas, constituyendo en efecto un instrumento de dominación imperialista, mientras que una propiedad intelectual débil facilitaba la transferencia de tecnología a países en desarrollo"¹⁰. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que una protección débil desalienta la transferencia de tecnología y la inversión foránea.

La regulación de los contratos de transferencia de tecnología era considerada por la firma, en la práctica, como otro trámite burocrático y tedioso a llevar a cabo. Si bien la legislación estaba orientada a proteger firmas tecnológicamente activas y deseosas de aprender, sólo pocas firmas se beneficiaron de esta protección ya que este no era el caso en la mayoría de las negociaciones. En efecto, a excepción de las firmas más poderosas, que mantenían una fuerte relación con un socio extranjero, fueron sumamente escasos los ejemplos de negociaciones de contratos con firmas extranjeras en los que hubiese sido contemplados beneficios mutuos y complementarios.

Es importante señalar en este punto el rol de las consultoras como intermediarias en los procesos de transferencia de tecnología en gran escala, en particular en procesos tales como reducción de acero, aluminio, procesamiento de petróleo y minerales en general. En efecto, las empresas consultoras constituyeron las primeras fuentes de acumulación de "know how" tecnológico en plantas industriales de transformación de materia prima¹¹.

Los ONCYTs en América Latina florecieron de manera relativamente aislada en lo que podríamos llamar el "Sistema de Ciencia y Tecnología". Como consecuencia, el conocimiento y las capacidades desarrolladas en dichas instituciones no estaban sintonizadas con las necesidades específicas de los usuarios potenciales, con la excepción de algunos casos.

El "Sistema de Ciencia y Tecnología" de cada país realizó esfuerzos persistentes pero en la mayoría de los casos poco fructíferos en su interrelación con la industria. En el MSI, los gobiernos financiaban la investigación científica y tecnológica principalmente en el seno de instituciones públicas desligadas de la industria. La falta de demanda de parte del sector productivo llevó a una falta de comunicación y de un lenguaje común entre la industria y los centros de investigación y el sector académico. Mientras éste desarrolló una visión académica de la tecnología, la industria la adquiría como otro "input", bajo la forma de un producto o "paquete" terminado, exógeno a su actividad. Esta falta de comunicación y de identificación de un objetivo común, hace más difícil en la actualidad el logro de un desempeño competitivo global.

Así, la planta industrial representativa de la industrializa-

ción fomentada por el MSI, está alejada del "estado del arte" internacional en términos de productividad y modernidad de la línea de productos ofrecidos. Sin embargo, no debe obviarse el aprendizaje tecnológico acumulado, producto de la experiencia y de los esfuerzos domésticos de ingeniería, así como la mejora gradual de su productividad.

El aspecto principal a superar en relación al comportamiento de la firma condicionada por el MSI es lo que podríamos llamar la "pasividad tecnológica"¹². Estas firmas por lo general se crearon como operaciones de baja productividad y a escala reducida en relación a las plantas optimizadas de los países desarrollados. La compra de la tecnología incluía equipos y asistencia técnica para el uso rutinario de las instalaciones. Sin embargo, la existencia de un nivel de protección tan elevado, hacía que la viabilidad económica de la operación fuese independiente de la estructura de costos real o de la diferenciación de los productos, dependiendo principalmente del tamaño del mercado local y la viabilidad técnica.

Esta situación no motivaba a realizar esfuerzos en la mejora de la tecnología de producto o proceso. Así la "pasividad tecnológica" se expresa en los bajísimos niveles de gastos en I&D que muestra la industria Latinoamericana. Simplemente no había una necesidad perentoria de hacer esfuerzos internamente ya que la rentabilidad no estaba directamente relacionada con la habilidad para competir, con el dominio de la tecnología y la innovación, y las actividades productivas no estaban orientadas a exportar.

IV. La política Industrial y la política tecnológica en América Latina después de la apertura económica

Desde finales de los años ochenta y durante el curso de la corriente década se han intensificado en la región las políticas públicas destinadas a la apertura de la economía a la competencia externa, la eliminación de la regulación de los mercados y la transferencia al ámbito privado de un sinnúmero de activos, industriales o no, del sector público.

Estas acciones constituyen una política industrial indirecta y como tal afectan significativamente el nivel y la estructura de la inversión privada, los precios relativos de los bienes y muchas otras variables del campo industrial ¹³.

En este contexto se plantea una férrea competencia por la supervivencia de las industrias locales, en lo que podríamos llamar una dinámica acorde con la lógica del modelo "Darwiniano". Una de las consecuencias inmediatas ha sido la disminución significativa de la participación de la industria manufacturera en el PIB.

El cuadro No.2 muestra el PIB del sector manufacturero y su participación en el PIB total de una muestra de países en los años 1965 y 1990, así como también se muestra la tasa de crecimiento del PIB manufacturero en dos períodos 1965-1980 y 1980-1990.

Es de hacer notar la sólida participación del sector manufacturero en países como Corea, Singapur, Japón, y China con tasas de crecimiento superiores al promedio. Países como Alemania, Italia y Francia, que tienen una larga tradición industrial, muestran también una sólida participación de las manufacturas en el PIB, aún cuando su crecimiento es moderado.

Los países latinoamericanos, aún cuando muestran un crecimiento en valor absoluto de las manufacturas como porcentaje del PIB, la tasa promedio de crecimiento en los dos períodos considerados (1965-1980 y 1980-1990) cambia significativamente, lo cual pone en evidencia el drama vivido en la década de los ochenta. El reto para esta década es cambiar esa tendencia, lo cual implica abordar la competitividad como se ha presentado al comienzo del trabajo, pero focalizar en fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas privadas fundamentalmente y del sector público.

Paralelamente, las leyes del mercado determinan también el rumbo del desarrollo tecnológico, lo cual ha significado el colapso de algunos centros de IyD auspiciados por el Estado en América Latina¹⁴.

Los gobiernos se han visto presionados a reducir el gasto público para lograr el equilibrio de los indicadores macroeconómicos, tales como el déficit fiscal, la tasa de inflación, etc. Esto ha implicado la reducción en los aportes de parte del estado a los centros de IyD lo cual atenta contra la continuidad de los mismos. En general, estas instituciones se han visto obligadas a recurrir al autofinanciamiento mediante la búsqueda de clientes por lo general poco prometedores. Estos en su mayoría sufren las consecuencias de la apertura y carecen de la capacidad de respuesta para afrontar las nuevas reglas de juego.

Cuadro 2

La redistribución de la manufactura a nivel mundial Algunos países seleccionados 1965-1990

(Cifras del PIB en millones de dólares)

PAIS	1965		1990		Tasa crecimiento anual PIB Man.		Tasa crec. a.
	PIB Man.	% PIB Total	PIB Man. Total	% PIB Total	1965-80	1980-90	PIB 65-90 %
Corea	540	18	73284	31	18.7	12.7	19.09
Singapur	146	15	10034	29	13.2	6.6	15.37
Japón	31039	34	853438	29	7.8	5.3	14.9
Hong Kong	516	24	10741	18	n.d	n.d	14.22
Brasil	5062	26	107656	26	9.8	1.7	13.01
Italia	n.d	n.d	359948	33	n.d	2.7	11.81
Malasia	282	9	n.d	n.d	n.d	8.8	10.99
Alemania	45916	40	461345	31	3.3	0.9	10.79
Francia	n.d	n.d	250064	21	n.d	0.2	10.45
México	4328	20	54683	23	7.4	1.4	10.06
Canadá	13746	26	n.d	n.d	3.8	3.4	9.98
Reino Uni.	34235	34	n.d	n.d	n.d	4.8	9.51
EE.UU.	196386	28	n.d	n.d	2.6	n.d	8.5
Perú	853	17	9869	27	3.8	-0.5	8.26
Colombia	1123	28	8635	21	6.4	3.4	8.07
China	18816	28	138662	38	8.9	14.4	7
Venezuela	n.d	n.d	9654	20	5.8	4.2	6.63
Argentina	6405	33	n.d	n.d	n.d	n.d	6.48
Chile	1441	224	n.d	n.d	0.6	3.5	6.41

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Social, 1992

Muchos de ellos no están preparados para exportar, insisten en obtener los beneficios de la protección y conciben la tecnología como un insumo más y no como un factor esencial para el logro de la competitividad.

En otros casos, y predominantemente los grandes grupos, tiene en su mayoría acceso a fuentes foráneas de tecnología. Esto lleva a una dinámica que podría convertirse en un círculo vicioso, atentando contra la vida de los centros de I+D.

V. Limitantes estructurales en Investigación y Desarrollo en América Latina

Durante el período de vigencia del MSI, fue muy difícil para los grupos de IyD en el sector privado prosperar, excepto en aquellas empresas cuyos mercados estaban fuera de su país, que en la mayoría de los casos eran empresas públicas. En consecuencia IyD Tecnológico orientado a dar apoyo a la industria se limitó a ser un esfuerzo fuertemente financiado directa o indirectamente por el sector público.

Un rasgo común a todas las iniciativas de IyD Tecnológico Industrial, es que todas son de creación relativamente reciente:

Ejemplos de los más exitosos son:

Institución	Año de Creación
Instituto de Investigaciones Eléctricas de México	1975
Instituto Tecnológico Venezolano del Petróleo, INTEVEP	1974
Instituto Tecnológico de Chile, INTEC	1969
Fundación Chile	1976
Compañía de Desarrollo de Campiñas, Brasil	1976
Centro de Investigación y Desarrollo (CPqD), Brasil	1976
Centro de Tecnología Informática (CTI), Brasil	1982
Instituto de Ingeniería de Venezuela	1982

Si nos planteamos la interrogante de cuánto tiempo toma formar un gerente en cualquier área del quehacer industrial (producción, finanzas, mercadeo o recursos humanos), encontramos que puede tomar entre 10 y 20 años.

Si nos planteamos esta misma interrogante para un gerente de I y D, nos referimos a una persona que exitosamente lleve a un equipo de desarrollo tecnológico a la feliz conclusión de un proyecto antes que la competencia y al menor costo, posiblemente requerimos unos 15 años y con la falta de tradición de esa actividad posiblemente de 20 años.

Toda la argumentación anterior tiene como fin señalar que tal vez sea en la década de los noventa cuando podamos contar con nuestros primeros gerentes de I y D con amplia experiencia y visión. En otras palabras nos encon-

tramos ante una limitante estructural de nuestros sistemas nacionales de innovación.

En un estudio reciente efectuado por la Asociación Latinoamericana de Gestión Tecnológica (ALTEC) sobre una muestra de 8 centros de investigación y desarrollo para la industria en América Latina, se señala dentro de los factores de éxito de tres de ellos, el desarrollo de una gerencia interna profesional como factor clave. Es decir, las organizaciones exitosas "han aprendido de sus errores, entendido la estructura y racionalidad de los negocios—incluyendo los flujos de tecnología— en las ramas a las cuales se dedican, desarrollando estrategias, innovando y regulando su oferta de servicios, para dar a sus clientes paquetes de soluciones integradas dentro de esquemas de riesgo compartido para las inversiones correspondientes - no servicios de rutina o proyectos de IyD y aislados".

Además, "han desarrollado y logrado mantener con altos y bajos, una cultura empresarial al interior de sus organizaciones, elegido sus nichos de mercado y desarrollado estrategias de comercialización novedosas, mediante la valorización de la planificación estratégica, del desarrollo de capacidades para el manejo de cambios y del desarrollo de sus recursos humanos"¹⁵.

Una clasificación interesante de la evolución de IyD como actividad industrial, se encuentra en el libro "Third Generation R&D"¹⁶. La primera generación se refiere a los primeros inventores que dados los recursos económicos y sin límites de tiempo, generaban productos novedosos sin un marco estratégico a largo plazo. En otras palabras, aislado del contexto empresarial el "inventor" decide el qué, cuándo, por quién y por qué. La dirección de la empresa toma IyD como una gasto general y permanece distanciada de estas actividades.

La segunda generación se refiere a una relación parcialmente estructurada de I y D con la dirección general de la empresa, donde esta última exige prestar más atención a la relación costo/beneficio y que los primeros sean más responsables de las necesidades de sus clientes comerciales y corporativos, sin existir un marco estratégico de largo plazo.

Por último, la tercera generación de I y D enmarca estas actividades dentro de la estrategia global de la empresa, donde los directivos generales de la empresa, los gerentes

de las áreas de mercadeo, ventas, producción, recursos humanos, y finanzas y la gente de I y D exploran, evalúan y deciden conjuntamente el qué, cuando, por qué y cuanto de I y D. De esta forma se rompe el aislamiento de I y D, que se asocia con todas las unidades de la empresa en un plan global.

Dentro de las ventajas competitivas del Japón se señala la Ingeniería Concurrente como una de los intangibles más importantes, ya que trata de esfuerzos conjuntos de los Grupos de I y D, de producción y de mercadeo en el desarrollo de nuevos productos con el fin de reducir el tiempo entre la idea y la llegada al mercado del producto. Como ejemplo concreto podemos señalar el caso de nuevos modelos de vehículos que tarda 62 meses en USA, 63 meses en Europa y 42 meses en Japón. Por supuesto, en un caso se trata de la concurrencia de las distintas áreas de la empresa para lograr un producto en el mínimo tiempo; en el otro caso (I y D de Tercera Generación) hablamos de definir estrategia global a largo plazo.

Tomando los conceptos de I y D de tercera generación, la consideraciones del estudio de ALTEC, la relativa juventud de la gerencia profesional de I y D en Latinoamérica y poniendo estos conceptos dentro del contexto de la relación Estado (o gobierno) y los Centros de I y D Industrial en América Latina podemos concluir que se requiere un marco estratégico global que defina un rumbo de nuestras economías. La interrogante importante es cómo lograrlo en el mínimo plazo, es decir, a nivel macro el Sistema de Innovación Tecnológica y a nivel micro la sinergia dentro de las empresas y los institutos de I y D para la industria, sobre todo públicos. En otras palabras, a nivel de país o subregión, definir nuestros espacios de negocios, de especialización y de acción en el largo plazo. Esto permitirá un desarrollo más acelerado de nuestros gerentes de I y D.

Existen tendencias en la política científica y tecnológica de América Latina que deben cambiar en el relativo corto plazo. En el cuadro No. 3 se muestra una comparación de algunos indicadores en ciencia y tecnología de América Latina con los países del mediterráneo, asiáticos y el Grupo de los Siete. Es evidente que el número de egresados universitarios y de ingenieros y científicos en América Latina es comparativamente muy bajo. Por otro lado, mientras en los países desarrollados más del 50% del gasto de IyD es

efectuado por el sector empresarial y el sector público participa en forma moderada, en América Latina el gasto mayor lo hace el sector público (78%).

Cuadro 3 Comparación de algunos indicadores en Ciencia y Tecnología

(Mediados de los años ochenta)

	América Latina	Países Mediterráneos (a)	Países Asiáticos (b)	Grupo de los 7 (c)
Graduados universitarios/ 100.000 habitantes	156.00	191.00	478.00	592.00
Graduados en ingeniería y tecnología/graduados totales (%)	17.20	17.60	20.20	15.50
Ingenieros y científicos en IyD/ 100.000 personas de PEA	69.00	119.00	145.00 d	581.00
Gastos en IyD/PIB (%)	0.60	0.90	1.30	2.70
Gastos en IyD por habitante (dólares)	12.00	24.00	18.00 e	346.00
Gastos en IyD por origen (f) %	100.00	100.00 g	100.00	100.00
i) sector público	78.80	46.40	35.60	42.10
ii) sector empresarial	10.50	49.50	61.40	52.50
iii) Fondos extranjeros	3.40	3.90	2.90	0.40
Gastos en IyD por actividad (%)	100.00 h	100.00 i	100.00 d	100.00 j
i) investigación fundamental	20.90	19.00	21.10	14.10
ii) investigación aplicada	52.40	39.70	30.40	26.50
iii) Desarrollo Experimental	26.70	41.20	48.50	59.50

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

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

c) El Grupo de los 7 se compone de la República Federal de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido.

d) No incluye Hong Kong ni Tailandia.

e) No incluye Hong Kong

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

g) Excluye Turquía

h) Incluye solamente Argentina, Cuba, México y Venezuela.

i) Incluye solamente España y Portugal

j) Excluye Canadá

Fuente: "Transformación Productiva con Equidad". CEPAL, Chile, 1990.

De igual forma América Latina requiere una distribución del gasto con un énfasis mayor en desarrollo experimental contrario a lo que está ocurriendo. No disponemos de datos más actualizados, pero esta situación no debe haber cambiado significativamente, por supuesto, con muy pocas honrosas excepciones. Se deben tomar acciones de políticas que permitan un cambio favorable en estas tendencias, así como prever las acciones y mecanismos que permitan la medición permanente de estos indicadores y su comparación con los competidores.

Notas

- 1 *Competitividad: Un Proyecto Nacional. Informe final de la Comisión Presidencial para la Competitividad Industrial (Decretos No. 294 y No. 312, Caracas, junio de 1989), Caracas, octubre, 1991.*
- 2 *Op. Cit.*
- 3 *Krugman P., 1994.*
- 4 *Freeman, C., "El reto de la innovación, La experiencia de Japón", Editorial Galac, Caracas. 1987.*
- 5 *Dertouzos M. L., Lester R. K., y Solow R. M. "Made in America" MIT Press 1989.*
- 6 *Drucker, P. "Innovation and entrepreneurship", Perennial Library, Harper & Row Publishers, New York. 1985.*
- 7 *Zerda A. "Apertura, nuevas tecnologías y empleo", Fundación Friedrich Ebert, Bogotá Colombia. 1992*
- 8 *Viana, H. y otros, "Estudio de la capacidad tecnológica de la industria manufacturera venezolana", Cátedra de Innovación Tecnológica, Centro de Producción e Innovación Tecnológica, IESA. 1993.*
- 9 *Avalos, I., 1989.*
- 10 *Figuera, F., 1994.*
- 11 *Esqueda, P. y otros, "Construcción de capacidades tecnológicas en Venezuela: una Visión Histórica", en Innovations technologiques et mutations industrielles en Amerique Latine, Institut des Hautes Etudes d'Amerique Latine, Paris. 1992.*
- 12 *Pérez, C., "Technology and competitiveness in Latin America: 1993 beyond the legacy of import substitution policies, SPRU, University of Sussex, England and Instituto de Ingeniería, Caracas, Venezuela. 1993*
- 13 *Katz, J. "Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los noventa" División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Santiago de Chile. 1992.*
- 14 *ALTEC, 1993.*
- 15 *ALTEC, 1993.*
- 16 *Roussel, Ph. y otros, 1991.*

La política industrial de Jamaica

➔ **Karl Samuda**

Ministro de Estado de Comercio e Industria de Jamaica

I. Lineamientos básicos de una política Industrial

En América Latina y el Caribe ha llegado la hora de definir estrategias de desarrollo económico sostenible, mediante empresas productivas y mayor productividad. Claro está, el establecimiento de políticas industriales es un excelente punto de partida en todo este proceso.

En Jamaica estamos conscientes de esto y es por ello que iniciamos un proceso dirigido a preparar una política industrial nacional. Hasta la fecha, hemos elaborado un proyecto que fue sometido a la consideración del Parlamento.

Esta estrategia no enfocó la política industrial desde una perspectiva estrecha, es decir, no se limitó a abordar exclusivamente el desarrollo industrial per se. Nuestra intención apuntó, más bien, a salirnos de la definición limitada de la política industrial, al reconocer todas las áreas de actividad, tanto económicas como sociales, que tienen un impacto sobre la capacidad de la nación para producir bienes y servicios en forma competitiva.

Estamos conscientes también de la necesidad de concentrarnos profundamente en los sectores sociales, dado que los mismos desempeñan un papel esencial en el desarrollo del recurso más valioso de toda nación: el recurso humano. Es por ello que hemos estudiado y tomado en consideración las áreas de la salud, la educación y la vivienda. Obviamente, en nuestra política están incluidas áreas productivas como la agricultura, la manufactura, la minería y el turismo.

Adicionalmente, hemos abarcado aspectos de nuestro desarrollo que también son cruciales para el éxito de toda estrategia industrial, a saber, el desarrollo de infraestructura dura y blanda: carreteras, servicios, capacitación, trans-

porte, tecnología, finanzas, etc., en todos los cuales hemos buscado la participación de una gama amplia de personas e instituciones de todos los sectores del país, desde los sectores académicos y la fuerza laboral organizada, hasta el empresariado y, claro está, el gobierno como instrumento facilitador.

II. Las lecciones del contexto Internacional

El reciente resultado de los acuerdos del GATT implica que, el mundo en que vivimos será totalmente distinto. Para ese entonces presenciaremos quizás la completa eliminación de toda forma de protección: restricciones cuantitativas, aranceles, obstáculos arancelarios y no arancelarios.

El tiempo no está a nuestro favor. Debemos admitir que, como región, no aprovechamos el momento en que resultaba apropiado ofrecer algún grado de protección para la industria local en nuestros respectivos países. Hoy en día, a medida que el mundo se acerca cada vez más a una economía global, con una estrategia de mercados abiertos, resulta imposible embarcarse en una estrategia que contemple elementos de proteccionismo en cualquier forma. Por lo tanto, es fundamental que actuemos lo más rápidamente posible a fin de prepararnos para el eventual día en que se eliminen todas las formas de protección existentes.

Nos encontramos en un círculo vicioso, ya que mientras transcurrieron esos años durante los cuales se ofreció protección a nuestros productores locales y éstos se regocijaban con la gloria de poder proveer los mercados internos y no realizar la transformación de una economía laboral hacia una economía de tecnología de punta, nuestra principal competencia del sureste asiático se dedicaba a poner en marcha sofisticados métodos de capacitación, desarrollo de recursos humanos e introducción de tecnología.

La política industrial debe buscar, no importa cuál sea la modalidad, establecer marcos macroeconómicos que nos permitan ganarnos la confianza de la comunidad inversionista, tanto nacional como internacional. Y si queremos alcanzar alguna forma de desarrollo económico, debemos lograr ciertos objetivos básicos en todo el proceso. Por ejemplo, debemos contar con una moneda estable, debemos lograr y fortalecer un desarrollo de infraestructura, debemos establecer y mantener a toda costa gobiernos democráti-

cos estables, y debemos generar un consenso político y público en torno a las estrategias que empleamos. Pero además de todo esto, debemos funcionar en un medio ambiente seguro.

En una escala micro, como es el caso de Jamaica, reconocemos que si bien en algunos casos no resulta adecuado hablar del principio de selección de ganadores, estamos totalmente seguros de que en aquellas instancias en las que los gobiernos fungen de facilitadores, con recursos limitados, resulta fundamental y crítico que, al señalar el camino a seguir, los gobiernos determinen las maneras de identificar aquellas áreas esenciales de nuestra economía que brindan las mejores oportunidades de alcanzar una ventaja competitiva a largo plazo.

Las actividades que hoy en día han logrado sobrevivir podrían mañana ser redundantes en nuestras respectivas naciones. Es por ello que en Jamaica hemos dado inicio a un análisis de estudios sectoriales que permitirá identificar industrias específicas en cada sector y subsector que ofrezcan las mayores oportunidades de alcanzar un crecimiento sostenido y lograr un nivel de ventaja competitiva que nos permita planificar por adelantado y realizar una planificación a largo plazo, porque en esta área del desarrollo de una política industrial nacional no podemos adoptar una visión a corto plazo.

Las estrategias cortoplacistas son a veces adecuadas por razones de decisión política, mas en términos de desarrollo económico de la nación, deben ser vistas a largo plazo. Es por esta razón que hemos intentado obtener el consenso nacional con la celebración de varios foros en todo el país, con el objetivo de ganar respaldo y participación en la preparación del proyecto final que será aprobado por ambos partidos políticos y por la nación en general.

Los inversionistas no tienen interés en un país que no ofrezca un cierto grado de continuidad que satisfaga sus objetivos de obtención de beneficios a largo plazo. Y si tenemos la intención de dar inicio a un proceso de industrialización, trátase de la agroindustria o la industria pesada, debemos tener presente que sólo a través de la estabilidad, la continuidad y una política claramente diseñada con una visión de largo plazo podremos ser considerados como destino atractivo para las inversiones.

Como región no hemos sabido aprovechar los valores de nuestros productos primarios, permitimos que éstos sean entregados a los países desarrollados, quienes los procesan y devuelven en forma de bienes acabados, intercambio que nos perjudica.

Ha llegado la hora de que podamos compartir como nación el desarrollo tecnológico que nos conduzca al desarrollo de nuestros productos primarios. En términos más llanos, ello aumentará el grado en que podamos introducir nuestra fuerza local en el proceso de manufactura, con lo cual satisfaceremos no sólo nuestros requerimientos internos, sino también los requerimientos de los mercados internacionales que nos generarán divisas.

Finalmente, debemos estar preparados para emprender la integración regional seriamente. De no asumirla así la integración y cooperación regionales no nos ayudarán a beneficiarnos de los progresos de nuestros respectivos miembros en la región. Las acciones unilaterales que comprometen el éxito de toda la región no deben ser alentadas. Estoy firmemente convencido, y hablo también en nombre de mi gobierno, de que América Latina, Centroamérica y el Caribe cuentan con el mayor potencial para lograr el desarrollo y el crecimiento, siempre y cuando tengamos la determinación de trabajar juntos en pos del ansiado nivel de crecimiento que buscamos.

Es tanto lo que tenemos por aprender de cada cual. Por ello, creo que deberíamos establecer al final de nuestras deliberaciones un mecanismo o foro permanente que nos permita mantener un intercambio de información sobre normas, programas sociales y estrategias que utilizamos para alcanzar el éxito de tales programas, los métodos de que nos valemos para enfrentar el asunto de los aranceles y los obstáculos no arancelarios, así como toda el área de la tecnología.

Y mientras discutimos el desarrollo de las políticas industriales, no perdamos de vista el hecho de que se trata de un proceso dinámico que requerirá de cambios a medida que mejore la tecnología.

Las políticas que definamos hoy quizás deban ser totalmente modificadas mañana para adecuarse y responder a las necesidades de un mundo tecnológico en constante transformación.

Para concluir, quisiera referirme al proceso de capacitación de nuestros recursos humanos. Y es que podemos concebir todas las estrategias que queramos, pero si éstas no giran en torno al mejoramiento de los niveles educativos, si no ayudan a nuestros pueblos y los dotan de la capacidad necesaria para trabajar en una era de cambio tecnológico, me temo que tendremos poco éxito. Si nos decidimos y actuamos con seriedad, si establecemos los mecanismos que garanticen ese nivel de cooperación, no me cabe duda de que triunfaremos como región.

Políticas industriales y tecnológicas de los países desarrollados y de reciente industrialización

→ Secretaría Permanente del SELA

El siguiente artículo es una versión resumida del capítulo 1 del documento "La innovación y el desarrollo tecnológico como factores estratégicos de la competitividad y el desarrollo industrial de América Latina", presentado por la Secretaría Permanente del SELA en la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, efectuada en San José de Costa Rica, del 27 al 28 de octubre de 1994.

I. Introducción

Basta analizar la experiencia en relación a la política industrial y tecnológica en países como Estados Unidos, Europa y los Tigres de Asia para comprender la importancia del establecimiento de políticas y lineamientos de parte de los gobiernos en el éxito del dominio tecnológico, el desarrollo industrial y el logro de ventajas competitivas.

II. Estados Unidos

Durante las cuatro décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos alcanzaron el más alto nivel científico y tecnológico en la historia. Se crearon nuevas industrias con altísimos ingresos. Las industrias de la aviación, computación y microelectrónica se desarrollaron estimuladas por las inversiones en la áreas de defensa, espacial, y energía atómica, y se convirtieron en líderes mundiales.

La política científica y tecnológica que sustentó este proceso se caracterizó por el apoyo del gobierno a la investigación en ciencia básica y en el desarrollo de tecnologías avanzadas en el seno de organismos federales con la fina-

lidad de sustentar los objetivos gubernamentales.

Esta política se sustentó en ciertas premisas acerca del proceso de innovación y el rol del gobierno en la promoción de ésta.

- La investigación en ciencia básica es un bien público que junto a una educación superior satisfactoria lleva a un proceso secuencial de innovación y consecuente creación de nuevas tecnologías que pueden ser absorbidas por la industria.

- El gobierno debe desarrollar las tecnologías necesarias para cumplir sus objetivos en las áreas de defensa, exploración espacial, energía nuclear, etc. Los frutos de esta estrategia de desarrollo tecnológico llevarán automáticamente y sin costos adicionales para el Estado a la difusión comercial de dichas tecnologías a la esfera comercial y estimularán en consecuencia la innovación industrial.

- Las fuerzas del mercado estimulan la competitividad de la industria. El gobierno queda entonces exento de la responsabilidad de invertir en IyD con fines comerciales específicos.

- Los costos ambientales tienen siempre un impacto negativo en la economía por lo que el gobierno debe establecer regulaciones estrictas para forzar al sector privado a invertir en tecnologías ambientalistas.

En este contexto, la política tecnológica e industrial ha sido de muy poca intervención explícita de parte del Estado, dejando a las fuerzas del mercado los procesos de difusión de las tecnologías derivadas, en un proceso lineal, de la investigación científica básica.

Sin embargo, en lo que se refiere a la política industrial, esta ha sido implementada de manera solapada a través del establecimiento de políticas comerciales muy concretas, de carácter proteccionista en muchos casos, que lógicamente han tenido una influencia directa en el desarrollo de industrias estratégicas dentro de la economía norteamericana.

A partir de 1993 la intención de establecer una política tecnológica e industrial se hace más explícita a través de la importancia que la nueva administración Clinton-Gore confiere a su participación en el fortalecimiento de su capacidad tecnológica. Así, se ha reivindicado el rol del gobierno en la economía y ha cobrado fuerza la convicción de contar con una política tecnológica, sobre la base de que la competitividad es un problema de seguridad nacional.

En febrero de 1993 la administración Clinton-Gore dio a conocer sus ideas en relación a la implementación de una política tecnológica dirigida a mejorar el desempeño del industrial norteamericano en los mercados internacionales. Esta política comprende tres elementos primarios¹:

- Las actividades del lado de la oferta: las actividades de IyD en instituciones públicas para la generación de nuevas tecnologías que puedan contribuir a los objetivos del gobierno y a la mayor innovación y productividad del sector privado.

- Las actividades del lado de la demanda: la cooperación del Estado para mejorar la disponibilidad, adaptación y utilización de las tecnologías en las pequeñas y medianas empresas, y las actividades para motivar la inversión en tecnologías, incluyendo la inversión en educación y entrenamiento.

- Infraestructura de servicios e información: la red de personas y telecomunicaciones con el fin de crear mercados para servicios de información, mejorar las relaciones entre las firmas y promover la cooperación entre todos los sectores de la economía, públicos y privados.

Las administraciones de Bush y Reagan se limitaron al primero de los elementos citados, mientras que la estrategia de Clinton incluye los tres con el mismo interés. Algunas generalizaciones acerca de la tendencia del cambio propuesto son las siguientes:

- El gobierno federal está cambiando sus prioridades en cuanto a la IyD al servicio de los objetivos del gobierno en las áreas de defensa, espacio y energía atómica hacia el desarrollo tecnológico en colaboración con la industria privada con el fin de fortalecer la competitividad industrial.

- La política tecnológica del gobierno está cambiando de la generación casi exclusiva de nuevas tecnologías al aumento de apoyo a las firmas para la obtención, adaptación y uso de las tecnologías. Esto implica mayor inversión en infraestructura de información, entrenamiento y educación de la fuerza laboral y servicios tecnológicos a la industria.

- Las firmas, en un ambiente de fortalecimiento del "anti-trust" y en respuesta a las presiones competitivas internacionales, abandonan paulatinamente las estrategias de integración vertical y se dirigen hacia alianzas de distintos tipos con los suplidores, distribuidores, competidores, etc, para realizar actividades de IyD pre-competitivos y de infraestructura.

- Los proyectos del gobierno en tecnologías para el área civil tienden a ser desarrolladas cada vez más en colaboración con el sector privado. Esto requiere el hacer menos rígidas las restricciones de participación de entes privados en órganos de consejo gubernamental.

- La tendencia creciente del sector defensa a adquirir parte de su tecnología (tanto IyD como insumos) de fuentes comerciales domésticas o foráneas, de tal manera que por dolar gastado la contribución al aumento de la competitividad se incrementa.

Más concretamente, de acuerdo con los lineamientos esbozados anteriormente y según la política de crecimiento para los años noventa, las tendencias concretas en el área de ciencia y tecnología son las siguientes:

- **Investigación y Desarrollo:** Mayor estímulo del gasto federal en IyD, que es actualmente de veinte billones de dólares al año, al sector civil no espacial. De igual forma, el apoyo a un amplio rango de proyectos, desde investigación básica a nuevas tecnologías de manufactura. Reducir el gasto en IyD en defensa.

- **Asistencia Técnica a la Industria:** Incrementar los fondos federales para programas de extensión industrial estatal de ayuda a pequeñas industrias manufactureras en la adopción de nuevos métodos de producción y tecnologías modernas. Paralelamente se contempla el otorgamiento de préstamos a bajo costo para el financiamiento de equipos y para cubrir gastos de entrenamiento.

- **Información:** Se plantea mejorar la recolección de datos sobre IyD y prácticas de manufactura de los competidores extranjeros. Igualmente hacer más intenso el proceso de identificación de las tecnologías críticas emergentes que requieren apoyo de parte del Estado.

- **Infraestructura:** Mejorar la infraestructura actual, en especial las vías de comunicación, e incrementar los fondos disponibles para la construcción de nuevos tipos de infraestructura tales como redes de datos de alta velocidad con miras al estímulo de nuevas industrias de alta tecnología.

- **Exportaciones:** Expandir el "Export-Import Bank" para hacer más sencillo el financiamiento de las exportaciones y brindar valor crediticio a los pequeños y medianos exportadores. Al mismo tiempo la política contempla estimular los esfuerzos de promoción a la exportación de productos no agrícolas.

- **Educación:** Aumentar los fondos destinados a todos los niveles de la educación en ciencias, matemáticas e ingeniería.

- **Impuestos:** Hacer permanentes los créditos de impuestos a la investigación e inversiones con la finalidad de facilitar a las empresas los planes e inversiones a largo plazo.

III. Europa

En el ámbito del continente europeo es importante destacar el rol de la Comunidad Europea en lo que se refiere al apoyo e implementación de programas y políticas destinadas a fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico de los países miembros de la Comunidad.

La entrada en vigor, en julio de 1987, del Acta Unica Europea, que introdujo modificaciones importantes al Tratado de Roma, representó una etapa crucial en este proceso. En efecto, el Acta Unica confiere a la Comunidad una competencia explícita en lo que respecta a la cooperación científica y técnica.

En este contexto la actividad de la Comunidad en investigación y desarrollo tecnológico es al mismo tiempo diversificada y selectiva. Tiene como hilo conductor áreas prioritarias tales como las tecnologías de la información, telecomunicaciones, energía, calidad de vida y otras. Se basa en un principio fundamental: fomentar aquellas actividades científicas y técnicas de los Estados miembros cuya ejecución en cooperación dentro de Europa represente ventajas evidentes y sea capaz de contribuir a fortalecer la competitividad de la industria europea en los sectores de alto valor agregado tecnológico, frente a Estados Unidos y Japón.

Este desafío puede ser logrado apoyándose en la unión de los recursos científicos y tecnológicos complementarios con que cuenta cada uno de los Estados miembros.

La Comunidad cuenta básicamente con tres mecanismos para llevar a cabo su labor en el área de investigación y desarrollo tecnológico². En primer término, la realización de investigación propia en el seno del Centro Común de Investigación (CCI), centro de investigación de la Comunidad Europea creado en 1957 con la firma del Tratado Euratom constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Este está constituido por cuatro establecimientos diferentes situados en Ispra (Italia), Karlsruhe (ex-RFA), Pet-

ten (Países Bajos) y Geel (Bélgica). Las actividades del CCI, inicialmente estaban circunscritas sólo al campo de la investigación y la fisión nuclear, se han diversificado hoy día de forma considerable al estudio y desarrollo de nuevas tecnologías, nuevos materiales, medio ambiente, riesgo industrial, etc. Y en el campo de la energía nuclear se ha concentrado en cuestiones de seguridad. La evolución actual del CCI se caracteriza por el aumento de investigaciones orientadas hacia las necesidades industriales, la flexibilización y la descentralización de la gestión y un volumen importante de trabajos ejecutados bajo forma de contratos con clientes exteriores.

El segundo mecanismo de acción de la Comunidad es la investigación a gastos compartidos o investigación bajo contrato. Se lleva a cabo en centros de investigación, universidades o empresas con ayuda económica de la Comunidad: esta ayuda se eleva por lo general al 50% de los costos totales de los proyectos. Esta modalidad ha encontrado su expresión más avanzada en los programas de segunda generación como EUREKA, BRITE, RACE y otros; cada uno de ellos orientado al desarrollo de áreas tecnológicas específicas.

La tercera forma que reviste la participación de la Comunidad es la acción concertada. En este caso, la Comunidad no financia las investigaciones propiamente dichas sino que garantiza la coordinación estrecha de los trabajos llevados a cabo a escala nacional y toma a su cargo los gastos de la coordinación, como son la definición de temas y objetivos, intercambio de información, publicaciones y otras actividades.

La intervención de la Comunidad no se limita a estos tres mecanismos clásicos de apoyo, tiene además mecanismos flexibles que le permiten poner en marcha programas complementarios abiertos a los países interesados, cooperación con terceros países y organizaciones internacionales.

IV. Los países de reciente Industrialización (NICs)

Los ejemplos de Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Malasia indican que la intervención estatal y la coordinación de la actividad económica han dado frutos de gran importancia.

Las políticas tecnológicas e industriales implementadas de manera apropiada y durante lapsos de tiempo definidos han contribuído específicamente al fortalecimiento de las ventajas competitivas de estas naciones, lo cual se ha manifestado en el aumento de la capacidad exportadora de las principales industrias de dichas economías.

El ejemplo de Corea es uno de los más ilustrativos en relación al proceso exitoso de creación de capacidades tecnológicas e innovativas y su repercusión en el crecimiento económico.

En efecto, la economía coreana pasó de ser una economía agrícola de subsistencia a principios de los años sesenta, a una economía altamente industrializada y con uno de los más altos índices de crecimiento a lo largo de los últimos treinta años. El PIB per cápita experimentó un incremento de \$87 en 1962 a \$4.936 en 1989. De igual forma las exportaciones crecieron de sólo 40 millones de dólares en 1953 a 62 billones de dólares en 1989. En el mismo período la contribución de las manufacturas en las exportaciones pasó de 14.3 por ciento a 95 por ciento durante el mismo período⁹.

Este acelerado y positivo cambio puede ser atribuído a diferentes factores económicos, sociales y tecnológicos, pero quizás lo más importante es la adquisición y desarrollo de capacidades tecnológicas. Podemos distinguir los factores que han contribuído a la creación de dichas capacidades. Entre ellos los más importantes son los siguientes:

- La importancia dada a la formación de los recursos humanos en la estrategia gubernamental, que llevó a incrementar el presupuesto de 2.5 por ciento en 1951 a más del 22 por ciento del presupuesto nacional en los años ochenta. Se alcanzó en esta década un nivel de alfabetización del 99 por ciento y de educación a nivel medio del 83 por ciento. De igual forma la formación de los recursos humanos se llevó a cabo mediante la educación superior y el entrenamiento en países desarrollados, lográndose un porcentaje de estudiantes de postgrado de más del doble que el observado en Argentina, México y Brasil. Estas iniciativas han permitido a Corea contar con mano de obra altamente calificada.

- Otro factor importante ha sido la importación de tecnología foránea y su utilización racional con fines de aprendizaje local y la consecuente acumulación doméstica de ca-

pacidades tecnológicas. Los mecanismos utilizados fueron la compra de plantas "llave en mano" en el área de cementos, química, acero y papel, donde la rápida asimilación de la tecnología permitió gradualmente la mejora de las instalaciones de parte de los dirigentes locales y la importación masiva de bienes de capital que se convirtieron en fuente de aprendizaje local a través de procesos de ingeniería reversa de parte de las empresas locales, para entonces fabricantes de maquinarias rudimentarias.

- La escogencia y desarrollo de industrias "estratégicas" mediante la aplicación de diferentes mecanismos de política industrial y tecnológica según la especificidad de los sectores escogidos. Entre los mecanismos implementados encontramos la protección de ciertos mercados respecto a la competencia foránea, la promoción de las exportaciones, incentivos arancelarios y financiamientos preferenciales para productos y empresas escogidas por el gobierno. El nivel de protección fue bastante elevado para aquellas industrias "estratégicas". Sin embargo, algunas de ellas experimentaron rápidamente la evolución de industrias "infantes" a exportadoras y la protección dejó de ser necesaria. Por el contrario, en otros casos donde las tecnologías y los mercados eran más complejos, la protección tuvo una duración mucho mayor de manera de proveer períodos de incubación más largos.

- La creación intencional de grandes empresas, los "chaebols"⁴, como instrumento para lograr las economías de escala necesarias en ciertas industrias estratégicas con tecnologías maduras. En este sentido el gobierno ayudó a la formación de capitales y apoyó la diversificación de las operaciones, siempre bajo un esquema muy rígido de penalización a los desempeños deficientes y de premio a los mejores. Por ejemplo, los buenos desempeños en industrias de alto riesgo eran premiados con licencias para la diversificación en sectores más lucrativos.

- Teniendo en cuenta la estrechez del mercado doméstico, el gobierno implementó políticas agresivas de fomento de las exportaciones. Entre ellas, permisos de importación, acceso a préstamos bancarios preferenciales e incentivos a la integración vertical para el logro de niveles de competitividad internacional.

- Por último, en vista de la ausencia de capacidades de I+D en las universidades coreanas, el gobierno creó en 1966 el Instituto de Ciencia y Tecnología con la finalidad de ofre-

cer apoyo a la industria. Las tendencias de la inversión en IyD han sido crecientes pasando de 0,32 por ciento del PIB en 1971 a 1,93 por ciento en 1987. De este gasto total, 40 por ciento es asumido por la industria privada, 28 por ciento por las universidades y el resto por los institutos públicos de IyD.

Para fomentar la creación de capacidades en IyD en el seno del sector privado el gobierno ha otorgado incentivos arancelarios, financiamiento preferencial para los equipos y material de laboratorio, así como la exoneración del servicio militar al personal clave de los departamentos de IyD. El resultado de esta política fue el incremento del número de laboratorios de IyD en las corporaciones de 1 en 1970 a 604 en 1987, lo cual refleja la seriedad con la que las firmas coreanas trabajan para lograr el dominio de altas tecnologías.

V. Consideraciones sobre tendencias en IyD en los Países Desarrollados

Existe una serie de tendencias generales sobre Investigación y Desarrollo en las empresas que resultan muy interesantes a los efectos de acelerar el proceso de llegar a ser una sociedad competitiva⁵.

La descentralización de los laboratorios de IyD de las grandes corporaciones es un hecho y cobra vigencia el concepto de que el laboratorio es la planta. Es decir que los esfuerzos mancomunados o ingeniería concurrente de los grupos de producción, IyD y mercadeo a los fines de llegar primero al mercado, que requiere una cercanía física de todos estos grupos, ha asestado un duro golpe a los grandes laboratorios centralizados.

Si el laboratorio es la planta, es posible que a lo largo y ancho de América Latina tengamos muy buenos laboratorios y lo que hace falta son los ingenieros y científicos en la búsqueda de los nuevos productos y procesos competitivos.

Es imprescindible destacar en este punto la importancia de los recursos destinados a IyD por las empresas más exitosas de los Estados Unidos, Japón y Europa, y la influencia de esta estrategia para preservar la competitividad y mantener el liderazgo a largo plazo.

En el cuadro No.1 se muestran las diez primeras empresas a nivel mundial ordenadas por gastos en IyD y se señala en cada caso el porcentaje de estos gastos como parte de las ventas totales. Como vemos, las empresas pertenecen a los países líderes de la economía internacional: cuatro norteamericanas, cuatro japonesas y dos europeas (Alemania y Francia).

Dentro de la estrategia global de inversión en IyD estas empresas financian proyectos dentro de las universidades así como en colaboración con organismos públicos de IyD lo cual contribuye a enriquecer los resultados y a mejorar el desempeño del sistema nacional de innovación como un todo.

Cuadro No.1
Gastos en IyD
(Millones de dólares)

Compañía	País	I/D	I&D/Ventas (%)
General Motors	Estados Unidos	5.917	5
Siemens	Alemania	5.322	10
IBM	Estados Unidos	5.083	8
Ford Motors	Estados Unidos	4.332	4
Hitachi	Japón	3.907	7
Matsushita Elec. Co.	Japón	3.144	6
Fujitsu	Japón	2.947	11
AT&T	Estados Unidos	2.911	4
Alcatel Alsthom	Francia	2.625	9
Toshiba	Japón	2.392	7

Fuente: R&D Scoreboard, Business Week, junio 1993.

Por otro lado, se afirma que la década de los noventa significará el fin del mito que IyD no es gerenciable, ya que se le exigirán niveles de productividad acorde con los fines estratégicos del negocio.

Se compara lo ocurrido a los grupos de producción en la década de los ochenta, al tener que incorporar técnicas modernas de manufactura para aumentar significativamente la productividad y confiabilidad, con lo que ocurrirá en esta década con los grupos de IyD al ser sometidos a mayor presión para reducir el tiempo que toma el llevar una nueva idea al mercado.

Los estudios de marco de referencia de desempeño (Benchmarking Studies) se han convertido en una herramienta

importante para determinar el comportamiento de las empresas con respecto a sus competidores, al compararse indicadores detallados de desempeño que permiten conocer la posición relativa de una empresa respecto a sus competidores.

Este concepto se ha extendido a los grupos de I+D en el mundo, para también evaluar desempeño y actuar en consecuencia. La aplicación de estudios de "benchmarking", en América Latina en los centros de I+D, públicos y privados, constituye una necesidad inmediata para elevar el nivel de las actividades. Ejemplo de este tipo de estudio lo constituye el trabajo de ALTEC y otros efectuados muy recientemente.

Notas

1. Branscomb, L., 1993.
2. André, M., 1988.
3. Kim, L., 1991.
4. *Grandes empresas creadas con el apoyo del gobierno dentro de su plan económico estratégico.*
5. *Business Week*, June 28, 1993.

Bibliografía

ANDRE, M. (1988) *POLITICA DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO*. Documentación Europea, Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

BRANSCOMB, L. (1993) *EMPOWERING TECHNOLOGY. IMPLEMENTING A U.S. STRATEGY*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.

KIM, L. (1991) *NATIONAL SYSTEM OF INDUSTRIAL INNOVATION: DYNAMICS OF CAPABILITY BUILDING IN KOREA*, College of Business Administration, Korea University, Seoul, Korea.

Implicaciones para América Latina de la política industrial del sureste asiático

➤ **Yasutoshi Kawada**

Director General de Japanese Institute for Overseas Investment (JOI)

I. Implicaciones de política derivadas del desarrollo económico de los países del sureste asiático

Es mucho lo que ya se ha escrito en torno al secreto, también llamado «milagro», del desarrollo económico del Japón luego de la II Guerra Mundial y el rápido crecimiento económico recientemente experimentado por los países del sureste asiático. Me permitiré resaltar tres opiniones, expresadas en algunos de esos documentos, que pueden ayudarnos a entender el proceso de crecimiento económico del este de Asia.

1. La teoría del desarrollo económico del «milagro del sureste asiático»

Presumo que todos ustedes conocen el estudio titulado «El milagro del este asiático», publicado en septiembre de 1993, por lo que sólo me referiré brevemente a la esencia de dicho informe, a saber, que las economías del este asiático han crecido (i) rápidamente, (ii) persistentemente y (iii) con un alto grado de igualdad en términos de ingresos, lo que establece la diferencia entre las economías del este asiático y las de los países en desarrollo de otras regiones. El referido crecimiento económico se sustentó en (i) economías de inversión que descansaban en un alto nivel de ahorro interno, lo que permitió un marcado crecimiento del sector privado, (ii) sistemas de educación básica que promovían la educación primaria y secundaria y (iii) la asignación de recursos hacia áreas sumamente productivas.

La intervención gubernamental en la economía tuvo éxito en Corea del Sur y Taiwan porque (i) estuvo acompañada por una disciplina competitiva, (ii) los créditos gubernamentales fueron dirigidos a sectores altamente productivos, (iii) las políticas industriales promovieron las exportaciones de bienes manufacturados, (iv) la política de mercados abiertos atrajo tecnología y capital extranjeros y (v) la adopción de políticas de desarrollo agrícola evitó la expansión de las diferencias entre los ingresos rural y urbano. No obstante, es de hacer notar que la aplicación de políticas intervencionistas arbitrarias no resulta siempre exitosa en todo país.

Estas implicaciones de política rigen no sólo para los países en desarrollo, sino también para los países industrializados, y son valiosas a la hora de analizar el crecimiento económico de la economía mundial actual.

2. La Interpretación del profesor Jeffrey Sachs

De acuerdo con una interpretación presentada por el Dr. Sachs, profesor de economía de la Universidad de Harvard, las exportaciones crecen cuando la tasa de cambio real está subvaluada, por lo que el sector agrícola, que en los países en desarrollo es una de las principales industrias de exportación, se beneficia. Por el contrario, cuando la tasa de cambio está sobrevaluada, el sector agropecuario sufre. No obstante, los precios de los bienes de consumo importados y de bienes intermedios disminuyen, lo que beneficia al sector urbano y a los empresarios del sector industrial.

En América Latina, la tasa de cambio tiende a estar sobrevaluada, puesto que el sector urbano es políticamente más poderoso que el sector agrícola, situación que no necesariamente prevalece en el este asiático. Tal es la razón por la cual el este asiático adoptó estrategias de industrialización orientadas al exterior.

Si bien parecería ser limitada la aplicación de esta interpretación como herramienta analítica para clasificar ambas regiones mediante comparación, lo mismo resulta interesante, dado que explica, en líneas generales, la manera en que en América Latina el conflicto de intereses entre los distintos sectores sociales y la discontinuidad de las políticas han influido en los resultados y las políticas macroeconómicos.

3. Los «factores del crecimiento del este asiático» según el profesor Shigeo Teranishi

En relación con la interpretación del Dr. Sachs, el Prof. Shigeo Teranishi, de la Universidad Hitotsubashi, destaca algunos factores de crecimiento de los países del este asiático.

- En el este de Asia, las bases de la mayoría de los empresarios descansan sobre la riqueza del sector agrícola, por lo que existe muy poca oposición entre éste y el sector urbano;

- A través de las inversiones en los sectores no agrícola y agro-industrial (por ejemplo, procesamiento de azúcar y arroz), así como en actividades y transacciones comerciales, los terratenientes contribuyeron con una importante fuente de capital para la industrialización;

- El conflicto entre los sectores sociales que conformaban la comunidad agrícola fue mínimo, aunque no totalmente inexistente;

- En el este asiático, el proceso de urbanización continuó siendo insignificante hasta la década de los 70 aproximadamente (mientras que en América Latina, la urbanización precedió la industrialización, lo que distorsionó todo el proceso de desarrollo industrial).

Estos son los factores que llevaron a los países del este asiático a adoptar una política más flexible hacia el exterior y que permitieron que la intervención gubernamental en la economía funcionara sin causar pérdida alguna en términos de asignación eficaz de capital. La estrecha relación entre los distritos urbanos y rurales fue la principal característica que dio cabida a este proceso. De allí que la armonía entre los sectores urbano y rural del este asiático acrecentara la adopción de una estrategia de desarrollo consistente por parte de los gobiernos.

A partir de estas interpretaciones sobre los factores de crecimiento del desarrollo económico del este asiático, podemos deducir implicaciones de política que resultarían de ayuda para las políticas industriales o la innovación tecnológica; también podemos identificar la diferencia en cuanto a las condiciones primarias para alcanzar el desarrollo económico en cada país.

No obstante, en esta ocasión, en lugar de formular mis comentarios desde este ángulo, quisiera presentar algunos

principios básicos que, en mi opinión, de acuerdo con la actual situación de la economía mundial, contribuirían al desarrollo económico de los países en América Latina. Ello ocurre porque la experiencia japonesa de crecimiento económico, que atrajo tanto la atención del mundo, se remonta a los años 60 y 70, mientras que el desarrollo de la actual economía mundial ha de buscarse en un contexto diferente; igualmente, porque las medidas requeridas son aquellas que respondan a la actual situación de la economía mundial. En mi opinión, el Japón también requiere actualmente de tales medidas.

II. La economía mundial actual y la situación económica de los países latinoamericanos

Me propongo ahora destacar la diferencia entre la situación de América Latina, mediante una comparación de la economía mundial actual con la situación imperante durante las décadas de los 60, 70 y 80, en relación con los siguientes puntos:

- el sistema de economía abierta fue instaurado a un nivel global, debido al desarrollo de la tecnología en el sector del transporte y las comunicaciones, amén del progreso de los sistemas de manufactura, con lo cual se redujo el número de factores (o condiciones) que limitaban la ubicación de la industria;
- el sistema de tasa de cambio flotante ha regido el sistema económico mundial desde 1971;
- se desarrolla un proceso de privatización, lo que implica una revisión de la exagerada presencia del estado;
- el movimiento de integración económica regional y los acuerdos de libre comercio cobran auge en todo el mundo;
- las economías en desarrollo están superando a las economías desarrolladas en términos de velocidad de crecimiento económico y crecimiento per cápita;
- la expansión de la inversión directa extranjera ha desempeñado un importante papel en el proceso de globalización de la economía mundial y en el proceso de industrialización de los países en desarrollo;
- los antiguos países socialistas atraviesan un proceso de transición hacia una economía de mercado;
- los precios de los productos básicos se han mantenido estables durante esta última década.

En consecuencia, el mejoramiento de los niveles de ingreso de los países en desarrollo y la reducción de los costos de producción dieron paso a una rápida expansión del mercado de consumo, lo que permitió a las naciones en desarrollo iniciar una etapa de consumo masivo.

De lo anterior podemos deducir que la economía mundial actual, en comparación con la economía de los años 60 y hasta los 80, está experimentando una expansión global de economía de libre mercado y una transferencia de capital, tecnología y recursos humanos a escala mundial, lo que a su vez está acelerando el derrumbe de las fronteras del sistema económico mundial. Debido a esta transferencia de tecnología de producción, la economía mundial está sufriendo virtualmente un cambio estructural y está creciendo a una velocidad mayor que en épocas anteriores.

III. Papel de los gobiernos en el desarrollo de la economía mundial

En medio del desarrollo de la economía mundial, el papel más importante que los gobiernos deben desempeñar en la instrumentación de políticas económicas es la estabilización de la política macroeconómica. La estabilización de la política macroeconómica implica la aplicación de una economía de mercado basada en una sólida política fiscal y financiera y la existencia de un empresariado activo; también resulta de gran importancia llevar a cabo un proceso de desregulación. El mantenimiento de un sistema de economía abierta y una actitud favorable frente a la introducción de inversiones extranjeras son elementos indispensables para mantener una política macroeconómica estable.

El Prof. Jeffrey Sachs comentaba en la edición de *The Economist* correspondiente a la semana del 1º de octubre que la economía mundial es «un sistema integrado de libre mercado»¹, en el cual «el débil y el fuerte son tratados igualmente, y en el cual todos tienen la oportunidad de beneficiarse de una economía abierta, de mercado, global». Señalaba además que «la posibilidad de atraer grandes flujos de inversión desde el exterior es quizás el mayor incentivo para las buenas políticas económicas entre los países en desarrollo».

Más aún, para que el sector privado desempeñe el papel principal como motivador y fuerza motriz del crecimiento de la economía, la desregulación debería figurar como punto

principal de la agenda, lo cual garantizaría nuevos ingresos y libre acceso a casi todos los campos de la industria, con lo que se ampliarían las actividades económicas y los motivos para la innovación tecnológica. La adopción de estas políticas como refuerzo del desarrollo y la innovación tecnológicos aportaría a la industria capacidad competitiva, con lo que se ampliaría la industrialización. Estas estrategias concuerdan con la dirección de las políticas que el Japón ha puesto en marcha últimamente. Entre las políticas dirigidas a ampliar la innovación tecnológica destacan el énfasis en el sistema de educación básica y el adiestramiento vocacional, medidas para promover la introducción de tecnologías extranjeras y un sistema jurídico transparente para proteger los derechos de propiedad intelectual.

Recientemente, muchos países de América Latina están dejando atrás las dificultades económicas que sufrieron por la alta inflación y una deuda externa acumulada, para reintegrarse al sistema mundial con macroeconomías estables y sólidas y un sistema político democratizado. Como resultado, está aumentado el flujo de inversión directa e inversión en títulos-valores desde el exterior. Los países están ansiosos de mejorar su clima para las inversiones, para poder así disfrutar de un alto crecimiento económico, como ocurrió con el este asiático. El hecho de que América Latina, al igual que el Asia Oriental, capten atención como centro de crecimiento de la economía mundial es necesario, dado que un crecimiento regionalmente equilibrado es esencial para la economía mundial².

Con la firma del TLCAN y otros acuerdos regionales de libre comercio, América Latina tiene la oportunidad de convertirse en el centro de crecimiento de la economía mundial tras el Asia Oriental. Y claro está, si el clima para las inversiones mejora en los términos descritos anteriormente, las compañías japonesas activarían las inversiones directas, aprovechando la expansión de las oportunidades comerciales, para ingresar al mercado con sus sistemas de producción más recientes y eficaces.

IV. Posibilidades de una nueva orientación del desarrollo tecnológico

Finalmente, quisiera hacer algunos comentarios sobre las posibles nuevas orientaciones de la innovación tecnoló-

gica. Los campos de la tecnología en los cuales se espera un desarrollo innovador a escala mundial son:

- transporte y comunicaciones
- nuevos materiales
- biotecnología
- protección del medio ambiente
- energía alterna, para aliviar la dependencia de los combustibles fósiles, y su tecnología de uso.

Además de adquirir las tecnologías de producción que ya rigen en los países desarrollados, lo cual debería constituir la primera prioridad de los países en desarrollo, también es igualmente importante mantenerse al día con las nuevas tecnologías. En años recientes, la difusión de las tecnologías tiene lugar a velocidades increíblemente rápidas, por lo que es importante que los países en desarrollo sigan el ritmo de esta tendencia. Los gobiernos deberían mejorar el clima para las inversiones mediante la abolición de los subsidios directos y las medidas proteccionistas, con lo que demostrarían una visión futura de innovación tecnológica y un mejoramiento del clima para las inversiones en los años futuros. Es fundamental que los países ofrezcan en forma consistente un clima en el cual los empresarios, incluidos los inversionistas extranjeros, puedan participar activamente en las actividades comerciales.

Notas

- | | |
|--|--|
| <p>1. El profesor Sachs se refiere al término «un sistema integrado de libre mercado» bajo la condición de «si puede mantenerse» que utilizara Benjamín Franklin cuando se le preguntó qué tipo de gobierno había emergido de la Convención Constitucional</p> | <p><i>Americana de 1787, a lo que contestó «una república, si puede mantenerse».</i></p> |
| <p>2. Hoy el PIB de ambas regiones es prácticamente igual, y la tasa de crecimiento de los países de América Latina está acercándose a la de Asia Oriental.</p> | |

La experiencia vasca de reconversión industrial

→ **Antonio Gallarreta Ormázabal**

Director General de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) del país vasco

I. Introducción

La Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial es una sociedad pública de promoción y de reconversión no en el sentido negativo sino en el aspecto positivo de reconversión, entendida como un proceso de adaptación y de mejora continua. Está en el país vasco, país muy pequeño, con 2 millones doscientos mil habitantes, 7.300 Km², una densidad bastante grande de 300 habitantes por Km², y un status de autonomía muy importante.

En la estructura del PIB, el 46 por ciento corresponde al sector industrial, el 52 por ciento a los servicios y sólo el 2 por ciento a la agricultura y la pesca.

Por otra parte, en el país vasco, por ejemplo, se fabrica el 75 por ciento de la máquina-herramienta de todo el Estado español, el 75 por ciento también de los bienes de equipos, el 65 por ciento de los aceros especiales, el 65 por ciento de toda la producción del Estado español, el 30 por ciento de los electrodomésticos, el 30 por ciento de la industria auxiliar de automoción, y el 15 por ciento de la electrónica.

II. Las etapas

La reconversión y modernización en el país vasco se divide en tres etapas. La primera etapa llega hasta 1985 y se caracteriza porque la economía era autárquica totalmente, con altos niveles de protección arancelaria que garantizaban la no entrada de competidores extranjeros, un mercado interior poco exigente y la ventaja comparativa de contar con mano de obra barata. Como consecuencia de todo eso, teníamos empresas con mano de obra intensiva, sin experiencia del comercio internacional, con productos

pocos sofisticados y de baja tecnología, con una cultura productiva más que una cultura comercial y escasa visión a largo plazo. En esa época se desarrollaron los grandes grupos industriales que luego entraron en crisis como fueron la siderurgia, la construcción naval, los electrodomésticos, y los bienes de equipo.

La segunda etapa abarca desde 1985 al 91 y es un proceso de reconversión-readaptación que está marcado especialmente por nuestra entrada en la Comunidad Europea, actualmente denominada Unión Europea.

Se caracterizó por la reestructuración de las plantillas en esos grandes sectores y en esas grandes empresas, ocasionando graves problemas, porque a veces eran cierres traumáticos, como ocurrió con Loiserar Altos Hornos de Vizcaya, una empresa de más de cien años que era todo un símbolo. Esta segunda etapa se caracteriza también por la promoción por parte de la administración pública del redimensionamiento de las empresas, la mejora en la gestión, la innovación tecnológica en 14 sectores fundamentales como eran la máquina herramienta, la forja o las artes gráficas. Se inició la promoción a la salida exterior y a raíz de cierta bonanza económica en Europa se produce una tendencia a impulsar el sector servicios como elemento diversificador de nuestra economía, como una alternativa y un complemento al sector industrial.

En esa época también, con la entrada a la Unión Europea, la industria del país vasco se encuentra en una tierra de nadie. Por un lado, en los productos de bajo precios no éramos competitivos, y en otros productos tecnológicamente avanzados tampoco disponíamos de elementos suficientes para acceso a mercados.

En este contexto, en 1991 iniciamos una tercera etapa, quizás la más interesante, donde se están viendo los resultados. A pesar de ser una etapa que se desarrolla en un entorno recesivo europeo, en el país vasco comienzan a vislumbrarse ciertos signos de competitividad. Seguimos con alta dependencia del mercado interno y dificultades en el acceso a mercados externos, continuamos con el ajuste de sectores específicos, bienes de equipos eléctricos y accesorios especiales, por ejemplo, pero también proseguimos con esa reconversión-adaptación.

Por lo tanto, como resumen de estas tres etapas, desde antes de 1995 a la fecha, me interesa destacar tres conclusiones, precedidas de la identificación de tres dificultades. En

primer lugar, hemos perdido 50 mil empleos netos en el sector industrial, una cantidad muy importante en el país vasco, teniendo en cuenta que tenemos una población activa de 900.000 personas y una población ocupada de 600 mil personas.

En segundo lugar, carecíamos de la mentalización del comercio internacional. Actualmente, sólo el 40 por ciento de las empresas vascas tienen estructurado un departamento de exportación.

Y la tercera carencia es de planificación estratégica, en una parte importante de nuestras empresas, en cuanto al mercado a abarcar, el tipo de producto, etc. Sin embargo, a pesar de todas estas dificultades, existen políticas de modernización muy importantes.

En el año 1991, el Parlamento vasco aprobó un marco de política industrial cuyas orientaciones generales se basaron en que son las empresas las que compiten, no los gobiernos, y son los empresarios los que crean empresas, —y por lo tanto empleo—, no los gobiernos. A su vez, si las ventajas competitivas se deben a menores costos o a la diferenciación-innovación, dado que el país vasco no puede tener menores costos tendremos que elegir la diferenciación innovación.

La competitividad se construye a lo largo de décadas y no hay políticas milagrosas. Las naciones y sus gobiernos deben impulsar las ventajas competitivas sobre lo que ya existe y sobre lo que sus empresas saben hacer.

En nuestro caso concreto, se trata de buscar y promover nichos con valor diferencial. En el país vasco, no existen recursos para atender a todos por igual, por lo tanto es necesario discriminar positivamente y seleccionar empresas y sectores prioritarios.

Una vez aprobadas estas orientaciones del parlamento vasco sobre política industrial, se puso en marcha una serie de políticas concretas para poder alcanzar estos objetivos. Tenemos una política de infraestructura básica, una política fiscal muy importante, una política intensiva de formación, y un plan de tecnología y otro de captación de inversiones extranjeras y de cooperación con empresas vascas en el exterior, donde hemos delimitado 4 áreas de actuación: Latinoamérica y Caribe, Estados Unidos y Canadá, Europa por supuesto, y el Sudeste Asiático en una línea muy concreta que ha sido Indonesia, Singapur y la provincia china de Fuchal.

Tenemos un plan de instrumentos de apoyo de promoción industrial, a través de subvenciones, créditos sociales de capital riesgo, y un plan de competitividad.

Finalmente, resumiré las tres conclusiones básicas: aunque existan reconversiones concretas y estáticas en el tiempo, hemos de tener en cuenta siempre la reconversión en «sentido positivo», es decir, reconversión como adaptación al cambio y como mejora continua.

La segunda conclusión indica que son las empresas las que compiten y crean puestos de trabajo; el papel de los gobiernos ha de ser subsidiario, de impulso y de apoyo.

Y la tercera conclusión es debemos buscar, a través de la competitividad, nuestros valores diferenciales en lo que sabemos hacer y sobre la base de ir a la diversificación y a la modernización.

Procesos de reestructuración industrial en América Latina

→ Secretaría Permanente del SELA

El siguiente artículo corresponde al capítulo 2 del documento «El Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria en el contexto de la modernización del aparato productivo y la competitividad en América Latina», presentado ante la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, realizada en San José de Costa Rica del 27 al 28 de octubre de 1994.

I. Introducción

Para comprender la importancia de los procesos de reestructuración industrial, es necesario considerar y analizar previamente una amplia gama de elementos, variables y factores, los cuales podrían ser agrupados en tres grandes temas: la revolución tecnológica mundial en curso, los problemas estructurales existentes en la industria regional, y la heterogeneidad tecnológica de nuestras economías e industrias («Véase Cuadro N° 1 y N° 2»).

El cuadro N° 1 nos presenta los puntos centrales de lo que se ha denominado el «Nuevo Modelo de Desarrollo». Con ello se quieren poner en relieve los conceptos de innovación y pequeña escala. Asimismo, se presentan las consecuencias irreversibles que se derivan del mismo, para los países en vías de desarrollo y las potenciales ventajas que sugiere la aplicación de un esquema de ese tipo, en términos de competitividad económica, fomento de dinamismo tecnológico endógeno y ampliación de la base empresarial a través de pequeños y medianos desarrollos manufactureros.

Frente a estas tendencias tecnológicas mundiales parece no haber escapatoria posible, es por ello que los países en desarrollo deben preparar, adaptar y utilizar a su favor las nuevas posibilidades abiertas por estos cambios, o serán eliminados del escenario económico del próximo siglo.

Nuestros países además de enfrentar un entorno cambiante y adverso, presentan rasgos estructurales en sus industrias, nada favorecedores («Cuadro N° 2»). Es por ello que la preparación para enfrentar las consecuencias y ventajas potenciales de la Revolución Tecnológica, tienen implicaciones que van más allá de modificar solamente las actividades existentes —reconvertirlas—; se trata adicionalmente de canalizar esfuerzos hacia la creación de nuevas empresas y actividades, orientadas fundamentalmente por las directrices de este nuevo paradigma técnico-económico, y adecuarlas a las realidades nacionales de nuestros países, es decir, se propone un proceso más amplio que se ha calificado como «Reestructuración Industrial».

II. La aproximación a un concepto de reestructuración Industrial

Una definición más precisa del concepto de reestructuración industrial implica las siguientes dimensiones¹.

—La modificación de la importancia relativa de la producción del sector industrial respecto a los demás sectores de la actividad económica.

—La modificación de las interrelaciones entre sectores económicos y entre ramas industriales, es decir de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante de cada actividad.

—El cambio en el uso relativo de factores de producción, capital y trabajo, u otros que se consideren. En este punto debe tomarse también en consideración el grado de utilización de insumos de origen extranjero.

—Orientación de la producción hacia: bienes de consumo, bienes intermedios, bienes de capital o hacia la exportación, así como, la orientación equitativa de los bienes de consumo hacia los distintos estratos socio-económicos de la población nacional.

—Ubicación espacial de los sectores económicos y de las ramas industriales.

—Cambios en la distribución del excedente generado por cada sector y rama, entre los factores de producción y los diversos agentes económicos.

—Surgimiento de nuevas actividades y/o ramas industriales a partir de innovaciones tecnológicas endógenas o exógenas.

CUADRO N° 1

REVOLUCION TECNOLOGICA MUNDIAL

Nuevo Paradigma Técnico-Económico

-
- * Reducción de las escalas de producción
 - * Se reemplaza la dicotomía tradicional:
Capital y/o mano de obra intensiva por inteligencia intensiva
 - * Modelo de gerencia y organización empresarial más horizontal y participativo
 - * Flexibilidad de la producción.
 - * Disminución en la intensidad del uso de los recursos materiales en los productos finales
 - * Diversificación y personalización en los productos finales
-

PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

CONSECUENCIAS	VENTAJAS POTENCIALES
<ul style="list-style-type: none">* Disminución de la demanda de materias primas consecuencia de:* Disminución de la intensidad del uso de metales y otros materiales por unidad de producto final.* Reemplazo de materias primas por nuevos materiales* Difusión de la automatización de la producción y la introducción masiva de la robótica	<ul style="list-style-type: none">* Reducción de escalas de producción* Incorporación de nuevas tecnologías (Saltos tecnológicos).* Combinación de diversos niveles y espacios tecnológicos, mediante las llamadas mezclas de tecnologías* Utilización de la inteligencia y la creatividad de los empresarios, profesionales y trabajadores locales* Alianzas reales de actores económicos

FUENTE: *Elaboración propia*

—Nivel de recalificación de la mano de obra y de los cuadros gerenciales.

—Modernización de la infraestructura física, técnica y de los canales de comercialización de los productos.

—Desarrollo de nuevas pautas gerenciales.

Como se puede apreciar la reestructuración industrial toma en cuenta las tres áreas mencionadas anteriormente: la revolución tecnológica, las características y problemas estructurales de la industria, y la heterogeneidad tecnológica del sector, entendida ésta como la presencia desarticulada de diferentes tipos y niveles de tecnologías en el sec-

CUADRO Nº 2**RASGOS ESTRUCTURALES DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA**

- * Alto grado de dependencia de insumos, maquinarias y tecnología importada.
 - * Desarticulación inter e intra sectorial.
 - * Centralización geográfica de la industria.
 - * Escasa absorción de mano de obra por parte del sector industrial.
 - * Incapacidad para satisfacer las necesidades esenciales de las mayorías nacionales.
 - * Concentración de la propiedad y la producción.
 - * Escasa valorización social y precario liderazgo del empresario nacional.
 - * Heterogeneidad tecnológica de las estructuras económicas nacionales.
-

ARTESANIAS	<ul style="list-style-type: none">* Utilización del trabajo manual* Uso de tecnologías tradicionales con alto contenido cultural y artístico.
MICRO INDUSTRIA	<ul style="list-style-type: none">* Intensivas en mano de obra* Uso de tecnologías que puedan ser calificadas de modernas en relación al sector artesanal.
PEQUEÑA INDUSTRIA	<ul style="list-style-type: none">* Base tecnológica moderna, cuenta con equipos y maquinarias que permiten tener mayor productividad que la micro industria.
MEDIANA INDUSTRIA	<ul style="list-style-type: none">* Usan tecnologías modernas y un mayor monto de capital.* Se ubican en mercados competitivos.
GRAN INDUSTRIA	<ul style="list-style-type: none">* Uso de tecnologías intensivas en capital.* Asumen posiciones de monopolio y oligopolio.

FUENTE: *Elaboración propia.*

tor industrial. Un proceso de este tipo no sólo puede tomar en cuenta los problemas internos, lo cual sería una consideración netamente unilateral, parcial e inmediatista, con serias limitaciones en el largo plazo, así como lo sería igualmente la sola consideración de los cambios tecnológicos internacionales.

La política de reestructuración industrial debe formar parte de una política industrial global, lo que implica necesariamente que es un proceso que va más allá de la simple reconversión de las industrias existentes, por lo que debe considerarse una estrategia nacional de desarrollo.

La reestructuración industrial debe ser vista desde tres ámbitos diferentes: nacional, sectorial y de empresa, los cuales deben reforzarse mutuamente, mediante un plan integral que se lleve a cabo rigurosamente. De lo contrario, cualquier mejora lograda, por ejemplo a nivel de empresas, podría ser neutralizada, si a nivel sectorial o nacional no se avanza al mismo ritmo.

De las ideas esgrimidas con anterioridad surgen un conjunto de factores que resulta conveniente destacar:

—El importante rol que debe desempeñar en el proceso de reestructuración, la concertación social. La reestructuración es un proceso que atañe por igual al Estado, empresarios, trabajadores y otros interlocutores involucrados. Sin embargo, dada la debilidad existente en América Latina a nivel de representatividad, es necesario que en la primera etapa del proceso, sea el Estado el que delinee con responsabilidad y precisión los rasgos fundamentales de la reestructuración.

—El rol del Estado va más allá de la simple definición de una nueva política industrial, de hecho, debe ser el ente dinamizador del proceso, para ello debe emitir señales claras y precisas tendientes a mejorar el entorno en que se desenvuelven las empresas y hacer de esta manera factible el proceso de reestructuración. El primer paso en muchos de nuestros países es iniciar un conjunto de reformas institucionales entre las que se pueden mencionar:

- Adopción de políticas económicas estables que promuevan la iniciativa empresarial: básicamente establecer políticas económicas coherentes que vinculen la realidad nacional e internacional a la nueva estrategia adoptada.

- Provisión adecuada y eficiente de los servicios públicos y de las infraestructuras de apoyo.

- Racionalización del rol regulador del Estado: minimización de la permisología pública y reestructuración de las instituciones económicas relacionadas directamente con el proceso y adecuación del contexto legal en función del programa.

- Fortalecer, y en muchos casos reorganizar, a los institutos financieros del Estado, con el fin de hacerlos funcionales a las nuevas necesidades y requerimientos de desarrollo de la industria.

- Redefinir los sistemas educativos nacionales, fomentar la educación técnica y vincular los institutos de educación superior a las actividades productivas.

- Impulsar la creación de programas de investigación, desarrollo, financiamiento y gestión de tecnologías.

—Dadas las características estructurales del sector industrial, en especial la heterogeneidad tecnológica, es necesario definir políticas diferenciadas para los diversos estratos empresariales. Es evidente que esta variedad de políticas para cada estrato es una tarea difícil ya que no sólo se trata de responder a las necesidades concretas de cada estrato sino también de lograr coherencia y compatibilidad entre las políticas. Asimismo, antes de definir los componentes e instrumentos de tales políticas deben otorgarse prioridades a la orientación y uso de los recursos administrativos, legales, crediticios, tecnológicos y políticos. En otras palabras, no todos los estratos poseen el mismo potencial de crecimiento, de aporte al dinamismo tecnológico endógeno y capacidad de reducir la heterogeneidad tecnológica.

—Un punto importante a destacar en relación al proceso de reestructuración es la «temporalidad» del mismo. Si bien es cierto que la duración de un proceso de este tipo depende de un sinnúmero de factores, (las deficiencias del aparato productivo de cada país, las características estructurales de cada uno de los estratos que componen el sector industrial, la crisis económica nacional, entre otras), también está claro que parte de las deficiencias estructurales del sector industrial latinoamericano pueden ser atribuibles a la permanencia excesiva de un esquema que hace años mostraba claros indicios de agotamiento.

Esta experiencia resulta crucial, sobre todo si se piensa que el proceso de reestructuración deberá estar acompañado de medidas de promoción y fomento, que evidentemente significarán privilegios hacia los sectores predefinidos. Es por ello que el Estado deberá ser cauteloso en la instrumentación del criterio de temporalidad de las políticas de selectividad².

En base a estas consideraciones, y recogiendo las propuestas establecidas por un número considerable de documentos institucionales, podemos reseñar los objetivos fundamentales de la reestructuración industrial en los que siguen³.

- Satisfacer las necesidades esenciales de la población.

- Articular inter-sectorialmente a la industria con el resto de los sectores productivos, especialmente con los llamados sectores primarios y con los sectores de servicios bási-

cos. Asimismo, promover la articulación intra-sectorial de las ramas industriales.

—Disminuir la dependencia de insumos, maquinaria, equipos y tecnología del exterior, impulsando la elaboración de bienes de capital e insumos básicos en el país; de esta manera se reduciría el consumo de divisas, superando por lo menos en parte una de las restricciones para el crecimiento.

—Promoción de las industrias exportadoras actuales y el desarrollo de una nueva oferta exportable, canalizando los esfuerzos hacia las actividades con ventajas comparativas estáticas y dinámicas.

—Descentralizar la actividad industrial, de forma tal que se transforme en el soporte del desarrollo local.

—Generación de empleo permanente combinando las actividades industriales, de servicio y comerciales, con miras a utilizar plena y eficientemente nuestro principal recurso productivo, la fuerza de trabajo.

—Promover el desarrollo tecnológico nacional, que se expresa en el impulso a la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, haciendo uso de una adecuada transferencia y adaptación de tecnologías externas, así como la generación de innovaciones tecnológicas endógenas, entendidas como la fuente de crecimiento económico⁴. Una expresión concreta de lo dicho sería la creación de Centros de Copiado y Adaptación de Tecnologías exógenas, tal y como se practican en los países asiáticos.

Si bien es cierto que los objetivos de la reestructuración deben hacer mayor énfasis en los problemas estructurales internos, por lo menos en la etapa inicial, no pueden ni deben postergarse los retos que nos plantea la revolución tecnológica mundial. Por ello, además de las prioridades establecidas en términos del análisis interno, es imprescindible considerar el impulso a algunas líneas de alta tecnología, tales como:

—Electrónica: Aplicaciones de la microelectrónica, dispositivos de control y medición, etc.

—Biotecnología: Desarrollo de la agroindustria, farmacéutica, químicas y para la generación de la energía biológica.

—Nuevos Materiales y Fuentes de Energía: Procesamiento de metales, gas natural y fuentes renovables de energía no contaminantes.

Sin lugar a dudas, cuando uno observa tendencias como economías nacionales sin fronteras, conformación de bloques económicos, competitividad creciente en los mercados internacionales e incluso en los locales, surge la interrogante de saber cómo el estrato de la pequeña y mediana empresa puede desenvolverse en un mundo que parece estar orientado por gigantes. La respuesta puede obtenerse de naciones como Italia, Alemania y España, que precisamente han basado su éxito económico en el fomento y promoción de la pequeña y mediana empresa.

Estos países identificaron claramente que la situación actual requiere de una flexibilidad y capacidad de adaptación excepcional y la vincularon con las posibilidades que, desde esta óptica, podían satisfacer las pequeñas y medianas empresas, habida cuenta que su estructura organizacional permite que la adaptación a los cambios de su entorno se lleve a cabo con suma rapidez.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la realidad actual se define por un conjunto de debilidades del estrato, que entorpecen cualquier iniciativa de inserción del sector industrial en los mercados internacionales. Es por esta razón que se deben buscar alternativas de solución a las mismas desde el inicio de un programa de reestructuración, mediante un conjunto de medidas de apoyo que el proceso mismo deberá contener en la etapa de transición, que tendrán que ser concebidas en términos de un programa de apoyo técnico y no, como hasta ahora se ha hecho, tratando de solventar en el corto plazo, algunas carencias financieras relevantes.

1. *Villarán, Fernando:* El Rol de la Pequeña y Mediana Industria en el Proceso de Reestructuración Industrial. Mimeo. Lima, 1989.
2. *Para tener una visión más amplia de la temporalidad de los procesos de reestructuración pueden aprovecharse las experiencias de países como México y España. En el caso de México el proceso fue dividido en dos etapas: 1983-1985 se aplica el llamado "Programa Inmediato de Ordenamiento Económico"; durante el bienio 1987-1988 se instrumenta el "Programa de Aliento y Crecimiento" y a partir de 1989 se inicia el "Plan de Modernización de la Industria Mexicana". En el caso español también se utiliza la subdivisión en etapas; a partir de 1977 se adelanta un programa de ajuste económico; desde 1981 el Ministerio de Industrias y Energía instrumenta la "Política de Reversión" y a partir de 1983, la Reindustrialización.*
3. *Villarán, Fernando:* Ob. cit.
4. *Villarán, Fernando:* Innovación Tecnológica: La Clave para el Desarrollo. Mimeo. Lima, 1989.

Solidaridad para la competitividad: hacia un nuevo paradigma de gestión productiva

♦♦ Secretaría Permanente del SELA

El siguiente artículo es una versión resumida del documento de igual nombre, siglas SP/IR/FRPI/DT No. 10, presentado por la Secretaría Permanente del SELA en la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, celebrada en San José de Costa Rica, los días 27 al 18 de octubre de 1994.

I. Introducción

1. La crisis de la competitividad

La apertura comercial relativamente acelerada de América Latina y el Caribe operada en los últimos años, ha contribuido a generalizar una "crisis de competitividad" internacional de las economías de la región, que afecta sobre todo a los sectores productivos intensivos en el uso de recursos naturales o mano de obra barata. La colocación en el mercado, a precios rentables, de bienes producidos con base en bajos salarios o abundantes recursos naturales, enfrenta crecientes dificultades, y obliga a las economías latinoamericanas y caribeñas a revisar su especialización comercial, al ponerse en cuestión ventajas comparativas que hasta hace poco se consideraban permanentes.

La significativa reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y la virtual supresión de exoneraciones tributarias y otros subsidios a la exportación, medidas impulsadas por casi todos los países de la región durante los últimos diez años, han debilitado las barreras nacionales a la competencia comercial y han contribuido a globalizar los mercados. Así, el horizonte de competencia que ahora enfrentan las empresas de América Latina y el Caribe se parece cada vez menos al seguro y conocido ámbito del mercado cautivo local del pasado.

Debe resaltarse, por otra parte, que la globalización económica no se ha limitado a los flujos comerciales y financieros y a la transnacionalización de la propiedad. Se han generalizado también métodos y técnicas de competencia, así como modelos de producción y organización de la empresa, que se difunden y comienzan a ser aceptados crecientemente como paradigmas de validez universal.

La formación de los recursos humanos, adaptada a los nuevos requerimientos que se derivan de una gestión empresarial flexible y sustentada en la participación, constituye otra área de atención prioritaria, no sólo por ser un medio efectivo para defender puestos de trabajo, sino porque genera ventajas competitivas para la empresa. La antigua visión estática de una competitividad basada en recursos baratos y abundantes, está cediendo paso a un enfoque dinámico que presupone el conocimiento y la información puestos al servicio de un mejoramiento continuo y permanente de la gestión productiva.

Desde una perspectiva más amplia, la nueva competitividad exige cada vez más la colaboración de empresas, trabajadores y Estado, y está obligando a revisar y redefinir los roles tradicionales de cada uno de estos actores sociales en lo relativo a las negociaciones para la distribución del producto social, la formación de los recursos humanos, la legislación laboral, comercial y económica en general, la dotación de infraestructura, políticas sectoriales y de desarrollo científico-tecnológico, y una serie de otros aspectos.

La urgencia de responder a los nuevos desafíos del mercado mundial mediante una articulación coherente de cambios técnicos, organizacionales y en la gestión del trabajo, reclama a su vez una reformulación del enfoque con que tradicionalmente han sido vistos el proceso productivo y las relaciones entre la gerencia y los trabajadores, sin la cual difícilmente será posible que las transformaciones fluyan con la celeridad y armonía requeridas.

2. La crisis del modelo

Durante décadas la producción en grandes lotes de bienes homogéneos, producidos con maquinaria especializada, se vio estimulada por el crecimiento constante del mercado consumidor registrado, sobre todo, después de la segunda guerra mundial. A ello contribuyó el incremento de

las remuneraciones y, en general, de los ingresos de los trabajadores, como consecuencia del establecimiento del Estado benefactor y las políticas macroeconómicas keynesianas de estímulo a la demanda en los países industrializados, la difusión del crédito al consumo, la expansión del comercio internacional y el desarrollo de la publicidad y la manipulación de los consumidores a través de los medios de comunicación masiva. Esta fue la base material sobre la que se asentó a nivel mundial la lógica de la producción en masa.

Hacia mediados de los años setenta, sin embargo, ese modelo había dejado de funcionar eficientemente, anunciándose ya una crisis profunda, de carácter estructural, de la economía mundial. Interesa destacar al menos dos determinantes básicos de esa crisis, de entre el conjunto de factores que contribuyen a definirla:

- El agotamiento de la capacidad de generar innovaciones tecnológicas dentro de los mismos parámetros del modelo, que permitieran superar algunos nuevos cuellos de botella que se fueron presentando, tales como el agotamiento de algunos recursos naturales, el encarecimiento de la energía y la progresiva disminución del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo en los países desarrollados. La racionalidad del nuevo ciclo tecnológico, basado en el desarrollo de la microelectrónica, se ha dirigido a maximizar el ahorro de esos tres factores y, por esa vía, a recuperar los niveles generales de productividad.

- La crisis fiscal de los países desarrollados y el agotamiento del Estado benefactor, que trajeron consigo un recrudecimiento de las huelgas y la agitación social en general, con un incremento además de los niveles de ausentismo, rechazos de productos por deficiencias de calidad, accidentes, etc.

En términos generales, parecía hacerse presente una creciente incapacidad del Estado del bienestar para responder a las demandas de aquellos sectores sociales que la democracia keynesiana había incorporado al consumo.

El cambio de paradigma iniciado con el desarrollo de la microelectrónica supuso también la posibilidad de una organización flexible de la producción, gracias a la utilización de una maquinaria menos especializada y más universal, dirigida por medio de una computadora y, por tanto, siempre reprogramable. Ello permite modificar las característi-

cas del producto sin reemplazar la maquinaria, y abre la posibilidad de producir con eficiencia lotes de dimensiones reducidas, más aptos para desarrollar una estrategia de producción dirigida a la satisfacción de segmentos diferenciados de la demanda. Este debilitamiento de la relación entre escala de producción y las dimensiones del mercado¹, ofrece la posibilidad de una producción eficiente a las pequeñas y medianas empresas, antes excluidas por principio por causa de la rígida racionalidad de la producción en masa.

II. La gestión flexible

1. Las nuevas tecnologías y la organización de la producción: de la rigidez a la flexibilidad²

El nuevo paradigma de gestión empresarial conlleva la incorporación a la firma de un conjunto de innovaciones técnicas y organizacionales articuladas, cuya naturaleza se reseña a continuación.

a. La tecnología flexible³

Adoptaremos aquí una definición operativa de la tecnología flexible, que la caracteriza como "automatización programable", entendiéndolo por tal la utilización de computadoras para la operación y control de las máquinas, posibilitada por una radical maduración de la tecnología microelectrónica y de las innovaciones basadas en la misma.

La creación de los minicomputadores y los microprocesadores en los años setenta, significó un avance extraordinario en la evolución de la tecnología electrónica, que permitió evolucionar desde sistemas de control basados en componentes discretos unidos por cables (lógica cableada), a sistemas basados en unidades de control que incorporaban la lógica dentro de los mismos microprocesadores (circuitos lógicos). Los circuitos lógicos fueron más tarde reemplazados por programas modificables o "software", con unidades de control aplicables a distintos modelos de máquinas. Esto permite modificar las características del producto final con un simple cambio en el programa, dotando a la máquina de una flexibilidad que la ubica en las antípodas del equipo especializado de antaño.

La versatilidad de los computadores es otro rasgo fundamental del nuevo paradigma técnico-productivo. Ello permite utilizarlas en industrias tan diversas como aquéllas con producción de flujo continuo (destilerías, química), metalmecánica de grandes series (automóviles, electrodomésticos) y en pequeños lotes o a pedido individual. Del mismo modo, la difusión del computador en la oficina y en todo tipo de servicios, ha sido masiva durante los últimos años.

b. La organización flexible

Paralelamente a la difusión de las innovaciones relacionadas con la microelectrónica, comenzaron a incorporarse innovaciones organizacionales, basadas en el trabajo grupal y participativo, que habían estado teóricamente disponibles, aunque no utilizadas, décadas antes.

Por otra parte, existe un conjunto de nuevas características tecno-organizativas que son comunes a la mayoría de los enfoques sobre modernización de la empresa actualmente existentes. Algunas de estas características son las siguientes:

- Reducción del tiempo de preparación del proceso productivo. Por una parte, el control automatizado de la maquinaria permite su rápida programación y, por otro, la disponibilidad de programas de mejora continua del proceso de puesta a punto, permite también un ahorro considerable del tiempo necesario para el mismo, lo que permite a su vez introducir cambios rápidos en las características de los productos y responder a la necesidad de una mayor flexibilidad ante el mercado.

- El modelo de organización es adaptable a las características particulares del producto, la tecnología, los clientes y la cultura de cada empresa. El proceso de producción y la distribución de funciones en planta, pueden obedecer a esquemas distintos dentro de una misma rama de la producción.

- El trabajo en grupo reemplaza al enfoque de responsabilidad exclusivamente individual. Los círculos de calidad constituyen un ejemplo bien difundido de esta modalidad de trabajo.

- La función de apoyo técnico a la producción se descentraliza, y pasa a formar parte de las responsabilidades de los grupos de trabajo en el área de producción, e incluso de los

trabajadores en línea. Esto mejora notablemente la capacidad de reaccionar rápidamente ante fallas e imprevistos.

- El imperativo de responder y cambiar rápidamente vuelve inconveniente mantener inventarios de bienes en proceso, que además pasan a percibirse como un desperdicio expresado en espacio excedente de planta, capital de trabajo sobredimensionado y requerimientos innecesarios de transporte. La eliminación del trabajo en proceso y la drástica reducción del lote de transferencia entre estaciones de trabajo, permite cambiar con rapidez y reducir costos simultáneamente.

- Por otra parte, la reducción del inventario de materias primas, aunque permite mejorar la capacidad de respuesta de la empresa, requiere desarrollar una red de proveedores que le permita aprovisionarse en la cantidad, oportunidad y especificaciones adecuadas, justo en el momento en que lo necesite. Esto supone llevar un aspecto estratégicamente vital de la gestión productiva fuera de los límites de la propia empresa, para programar conjuntamente con los proveedores las compras de insumos, lo que exige además brindarles asistencia técnica adecuada. En general, puede afirmarse que la reducción de inventarios supone eliminar el "amortiguador" que antes permitía disimular fallas en la organización de la producción en el esquema tradicional y, por lo tanto, exige un proceso paralelo de mejoramiento de la gestión global del proceso productivo para evitar la aparición de cuellos de botella.

- El modelo tecno-productivo flexible promueve la formación de redes de proveedores y de subcontratistas, lo que a su vez permite planificar la producción a escalas mayores, aún con un reducido tamaño de planta. El caso de la industria de la confección, donde un agente organizador adquiere los insumos y realiza la comercialización del producto final, organizando los sucesivos pasos de la producción en una cadena que puede integrar a un gran número de talleres subcontratados a escala internacional, es un ejemplo paradigmático de hasta qué punto pueden superarse las limitaciones impuestas por la fragmentación y la pequeña escala de planta. Esta modalidad organizativa abre oportunidades extraordinarias para la mayoría de los países de la región, donde las empresas suelen ser de tamaño reducido y enfrentan, por ende, grandes dificultades para satisfacer los volúmenes de producción exigidos en el mercado mundial para una inserción adecuada.

- El concepto de calidad se amplía, abarcando desde el diseño, ajustado a las necesidades del cliente, hasta la calidad de los insumos, del proceso y del producto, e incluyendo el bienestar de los trabajadores en sus puestos de trabajo. La reducción de los rechazos a partes medidas por millón (tales son los estándares actuales de las mejores empresas del mundo), demanda abandonar el método de control estadístico "ex post", y exige involucrar a todos en una inspección pieza por pieza. Se afianza el concepto de "aseguramiento de la calidad", que supone no sólo la detección de artículos defectuosos, sino además la determinación de sus causas y la eliminación de las mismas para evitar su repetición. El objetivo final es evolucionar hacia organizaciones que aprendan continuamente acerca de cómo mejorar los estándares de calidad, evitando las fallas y defectos. El principio subyacente es que no existen "desperdicios aceptables", y que la calidad requiere la intervención colectiva del personal, antes que el control selectivo por parte de un grupo aislado de técnicos.

- La capacidad de responder flexiblemente a los cambios del entorno que posibilita la tecnología de control numérico (es decir, mediante el uso de la informática), y la organización del trabajo dirigida hacia el justo a tiempo y basada en el control total de la calidad, sólo es posible si en la línea de producción existe una mayor autonomía para tomar decisiones (corregir fallas, diagnosticar problemas, parar la línea ante una emergencia, etc.). Esto supone relajar los rígidos lazos de control antes existentes, y requiere el desarrollo de flujos de información horizontal más completos.

2. La organización del trabajo: hacia la multihabilidad

Un modelo de gestión como el expuesto presupone un tipo de organización del trabajo muy diferente al correspondiente a la gestión tradicional, todavía de práctica común en un gran número de empresas⁴:

- La especialización extrema tiende a desaparecer para dar paso a la polivalencia, en virtud de la cual un trabajador debe poder operar varias máquinas y equipos, a la vez que intervenir en el control de calidad, puesta a punto y detección de fallas. El desempeño del puesto exige una integración creciente entre la ejecución de la tarea y su concepción, pero ahora, además, desde el punto de vista del proceso

completo y no desde la perspectiva limitada que da la operación de una máquina particular.

- Las calificaciones requeridas son de mayor complejidad, orientadas a la multihabilidad, aptas para permitir a los trabajadores responder a las exigencias de la polivalencia. Suponen la capacidad para la operación de diversas máquinas, el cuidado de la calidad, la participación en la organización de la producción y la contribución a la mejora. A la experticia manual deben sumarse la capacidad para el cálculo numérico, así como para el trabajo en equipo y la participación en un grupo, como componentes fundamentales de las nuevas calificaciones demandadas (ver cuadro en la página siguiente). La necesidad de desempeñar funciones en distintas fases del proceso productivo, dota a los operadores de una visión holística del mismo y contribuye a capacitarlos para su participación en programas de identificación y solución de problemas.

- La necesidad de contar con trabajadores polivalentes lleva a orientar la formación hacia el proceso en su integridad, antes que hacia las exigencias del desempeño de un puesto en particular. Así, por ejemplo, un trabajador será capacitado para cumplir con las tareas requeridas para lograr un subensamblado completo, incluyendo todas las operaciones necesarias en las distintas máquinas, así como la aplicación de técnicas estadísticas para el control de calidad y la puesta a punto.

- Los planes de formación tienden a formularse en el marco del plan estructural de modernización de la empresa y, por lo mismo, con un horizonte de largo plazo. Los servicios externos de capacitación pueden prestar su auxilio en la formación, pero la identificación de las necesidades específicas de entrenamiento será una función propia de la empresa. Existe una formación básica y general que puede realizarse externamente, pero la formación específica, orientada al proceso productivo particular, sólo podrá ser impartida al interior de la propia firma. La formación de instructores internos adquiere así una importancia fundamental.

- Los criterios para determinar las remuneraciones se adecúan a las características arriba descritas, vinculándose al proceso antes que a una operación específica. Así, por ejemplo, la categoría "operador 1" dejará paso a "operador del proceso X". La contribución del trabajador al grupo, así

como el conocimiento y desarrollo del potencial del trabajador y su desempeño general, son aspectos centrales para determinar su remuneración, en ocasiones hasta con independencia del rol específico desempeñado por él en el proceso de producción.

3. Las relaciones laborales: la solidaridad y el compromiso como componentes centrales del paradigma

Por último, el nuevo paradigma de gestión empresarial tiene efectos notables sobre el tipo de relaciones laborales que tienden a establecerse⁵:

- En primer lugar, las condiciones que aseguran la eficiencia del modelo flexible (multihabilidad, participación, entrenamiento, autonomía), son las mismas que garantizan un mejoramiento en la calidad de vida en el trabajo. Sobre esta base objetiva de cambios en la gestión de la organización aparece un conjunto de elementos que facilitan la aparición de esquemas participativos y de compromiso solidario entre la gerencia y el trabajo sobre la base de dos objetivos convergentes: la competitividad de la firma y la calidad de vida en el trabajo. Este compromiso solidario no es ya ahora el resultado de una actitud voluntarista de los actores, sino que tiende a transformarse en una condición necesaria para el funcionamiento integral de los nuevos enfoques de gestión.

- En segundo lugar, la especificidad de la organización de la producción en cada empresa, dificulta negociar a nivel de rama contratos de trabajo que necesariamente contemplarán situaciones heterogéneas entre las empresas de cada sector productivo (en cuanto a la definición de puestos y niveles de productividad, por ejemplo), y obligará a desarrollar la mayor parte de la negociación al interior de la empresa. Esto no significará de ningún modo la desaparición de la negociación en el nivel de rama; muy por el contrario ésta es la que otorga homogeneidad y fuerza a la negociación colectiva, al permitir presentar posiciones comunes frente a la otra parte. Lo que seguramente tenderá a observarse es una combinación de la discusión por rama de la producción, en la que se tratarán aspectos generales de la negociación, junto con un nivel complementario de discusión por empresa, en la que se abordarán asuntos de detalle, no suscepti-

bles de generalización. Esto requerirá seguramente algunas reformas en la legislación laboral que faciliten este doble nivel de negociación, a la vez que una nueva actitud y entrenamiento de los dirigentes que, en el futuro, encararán temas más complejos de discusión.

III. La difusión de los nuevos conceptos en la región

1. El nivel de difusión en la región

En primer lugar debe señalarse que el predominio en las principales economías latinoamericanas y caribeñas, hasta fecha muy reciente, de un modelo de crecimiento basado en un mercado protegido, ha tenido como consecuencia una tardía difusión del nuevo paradigma técnico-productivo, y son todavía poco numerosas las empresas que han acogido el modelo flexible de gestión, aunque su número rápidamente se incrementa. Debe resaltarse, sin embargo, que las empresas pioneras son estratégicamente importantes, pues se trata por lo general de firmas altamente dinámicas, con un gran potencial de crecimiento, generalmente orientadas a la exportación, o que controlan porciones significativas de sus mercados internos. A medida que se generalicen y profundicen las presiones competitivas provenientes de la economía globalizada, estas empresas serán vistas cada vez más como paradigmas a emular, y su presencia ya establecida, servirá para demostrar al resto de las empresas, la viabilidad y conveniencia de adoptar el nuevo enfoque.

La industria de autopartes es seguramente la que ha registrado la más amplia difusión del nuevo paradigma en la región. La automatización de procesos y la organización de la producción por módulos, la reducción de inventarios y la notable mejoría de la calidad, son ya elementos distintivos de un gran número de empresas productoras de autopartes en los principales países latinoamericanos. En esta industria los cambios introducidos han sido profundos, en virtud de que las exigencias de las ensambladoras, basadas en normas establecidas por las matrices para garantizar la colocación de los productos en el mercado mundial, han impulsado programas de cambio muchas veces acelerado.

El proceso de cambio y adaptación del aparato productivo es lento y difiere entre país y país en cuanto a su grado de apertura, desarrollo tecnológico y productivo, etc. Se trata de un proceso de transición en el que se observan situaciones heterogéneas, y en el que destaca la presencia de diferentes estrategias adoptadas por las empresas de la región más expuestas a la competencia internacional, para responder a los nuevos desafíos.

El examen de esas estrategias diferenciadas puede ser de utilidad para aproximarse a una evaluación de sus perspectivas, y de sus consecuencias probables sobre el empleo y sobre las políticas y programas de formación y capacitación de los recursos humanos de la región. Pueden distinguirse al menos tres estrategias empresariales frente a la crisis de transformación actual:

a. El enfoque reactivo: una visión de corto plazo

Un número sustancial de empresas han optado por introducir mejoras a la gestión, sin renunciar a su adhesión al modelo tradicional. Se trata pues, necesariamente, de una estrategia con un horizonte de corto plazo, y más reactiva que creativa. Sus principales rasgos son el mejoramiento de sus sistemas de comercialización y ventas, y la reducción de los costos de producción, particularmente los atribuidos a la mano de obra, para lo cual han procedido a expedientes tales como la reducción de personal, la extensión de la jornada laboral o intensificación de la misma, y la disminución de los salarios reales. Adicionalmente, se ha presionado sobre el Estado para obtener reformas de la legislación laboral, encaminadas a debilitar el vínculo del trabajador con la empresa y a flexibilizar su contratación, de modo de permitir adecuar la política de reclutamiento de trabajadores con las fluctuaciones de la demanda.

La adopción de esta estrategia, al cuestionar la estabilidad del empleo, debilita los estímulos para la formación y capacitación de los trabajadores, en tanto la inversión en que la empresa tendría que incurrir no podrá amortizarse en el tiempo. Además, la reducción de las remuneraciones reales agrega un ingrediente adicional de conflictividad a las relaciones laborales, y refuerza el desestímulo a la forma-

ción de la fuerza de trabajo. La consecuencia de esta estrategia a mediano y largo plazo será la imposibilidad de avanzar hacia una segunda etapa de cambios, basada en los enfoques de calidad, por haberse renunciado a contar con una base laboral entrenada, bien remunerada, motivada e identificada con la empresa, que posibilite el avance de un proceso de transformación con las características de los descritos en la sección anterior.

Este enfoque supone basarse sobre ventajas comparativas estáticas, tales como una mano de obra de bajo costo y recursos naturales abundantes y baratos, lo que exige a su vez, para competir internacionalmente, escalas de producción cada vez mayores para optimizar la tradicional ventaja de este modelo, que es la de producir a bajo costo y vender a precios menores que el competidor. La evolución reciente de la economía mundial muestra, no obstante, que cada vez más se requerirán otras condiciones para competir con éxito en el contexto internacional, tales como la oportunidad de entrega, calidad del producto o del servicio prestado, diseño, etc. Es al menos dudoso que la mayoría de los países de la región puedan competir en escala con los países del Asia, y es más bien previsible que pronto se irán agotando las oportunidades de desarrollo, y hasta de sobrevivencia, para las empresas que persistan en desplegar una estrategia defensiva, de carácter reactivo.

b. Los cambios parciales

Otra estrategia, adoptada por un grupo creciente de firmas de la región, consiste en introducir algunos cambios en su gestión relacionados con el enfoque flexible antes descrito, aunque en forma aislada y parcial. Son ejemplos comunes de esta estrategia la creación de círculos de calidad sin mejorar la formación laboral o los niveles de remuneración, la automatización sin variar la organización del trabajo, o la reestructuración de tareas sin modificar el tabulador y la autonomía y control. Una visión fragmentada del proceso productivo induce a creer, equivocadamente, que estos cambios puntuales y parciales tendrán la facultad de transformar integralmente a la organización empresarial.

El aspecto a destacar con relación a esta estrategia es que, al igual que sucedía con la anterior, se hace patente la ausencia de una visión sobre el desarrollo de la empresa,

que permita planificar con un horizonte de mediano y largo plazo. La visión que predomina sobre el proceso productivo, los supuestos que maneja la gerencia, las prácticas administrativas, todas continúan reflejando el paradigma tradicional. No se valoriza al recurso humano como eje fundamental para la transformación, ni existe una visión de la integralidad de los cambios necesarios en la organización. Al igual que la anterior, esta estrategia también privilegia la reducción de costos por la vía fácil de restringir la ocupación de mano de obra y las remuneraciones e intensificar la jornada laboral, generando asimismo efectos perniciosos sobre el empleo, en tanto muchos de los cambios parciales introducidos (la automatización es un ejemplo) son utilizados para reducir la nómina de trabajadores, por percibirse a esta medida como fuente de beneficios inmediatos.

Otro efecto a destacar, es que tanto esta opción como la primera, tienden a exacerbar el antagonismo en las relaciones laborales al interior de la firma, en tanto no rompen con las características básicas de gestión que les daban origen. La "falta de compromiso laboral" es, entonces, señalada como una debilidad imputable a la mala voluntad de los trabajadores y no al estilo de gestión predominante.

La carencia de un enfoque sistémico esteriliza el potencial de mejora de los cambios parciales introducidos, influyendo negativamente sobre los costos. En el mediano plazo, muchas de estas experiencias suelen terminar en un fracaso, que generalmente se expresa en un dar marcha atrás de los cambios introducidos, con un desenlace que suele desembocar en la quiebra de la firma.

c. Los cambios integrales

Una tercera opción estratégica, que parte de la premisa de que se requieren cambios profundos en la estructura de la firma, está difundándose con fuerza en un número todavía reducido de firmas, pero que por su alta capacidad competitiva y su éxito, ejercen un importante efecto demostración sobre el resto. Algunos de los casos más notorios fueron referidos en la sección anterior.

Los distintos programas destinados a transformar integralmente la gestión de la empresa han sido bautizados con diferentes términos, según el grupo consultor que lo desarrollara y promoviera: calidad, calidad y productividad, ex-

celencia en manufactura, productividad, calidad total, reingeniería y calidad cuántica, entre otros. Casi todos ellos persiguen objetivos similares, identificados con lo que en este documento se ha denominado "modelo flexible" de gestión.

Tal como se describió anteriormente, los cambios introducidos responden a una visión sistémica e integral del proceso, que consiste en la integración de la automatización con cambios organizativos y en la gestión laboral. En la medida en que las reducciones de inventarios y el traslado del control de calidad a la línea vuelven vulnerable al sistema, que pasa a depender de la calificación y responsabilidad de los trabajadores para funcionar, nuevos conceptos de compromiso solidario se están desarrollando en las relaciones laborales. En consonancia con esto, tiende a consolidarse un enfoque verdaderamente revolucionario sobre las relaciones laborales que, abandonando la concepción utilitaria de la fuerza de trabajo, antes predominante, concibe al conjunto del personal como el componente más importante de la empresa, por su capacidad creativa orientada hacia el permanente mejoramiento de la producción y la organización de la firma.

Entre los efectos colorarios de este enfoque estratégico sobre los cambios en la gestión de la empresa, uno de los más importantes es la mayor seguridad o estabilidad del puesto de trabajo, ya que la permanencia de los trabajadores en la firma asegura la recuperación en el tiempo de la inversión destinada a la formación del personal. Adicionalmente, debe destacarse que el desarrollo exitoso de la firma una vez introducidas las reformas, seguramente redundará en una mayor capacidad para conquistar cuotas crecientes del mercado y en la consiguiente expansión de su planta de personal, generando así efectos positivos sobre el nivel de empleo. Es la generalización de este fenómeno positivo el que, a la postre, y en la medida en que un número creciente de empresas adopte los nuevos paradigmas técnico-económicos, lo que a mediano y largo plazo acabará por generar efectos netos positivos sobre el nivel de empleo a nivel macroeconómico.

3. Limitaciones y obstáculos a los cambios

Por último, deben señalarse algunos limitantes de peso, que dificultan una más rápida difusión del nuevo paradigma de gestión.

- Una primera limitante procede del elevado costo, así como de las dificultades de mantenimiento y de asimilación, de las nuevas tecnologías de automatización. Como consecuencia de ello, y a pesar de que algunos de sus componentes básicos (tales como las máquinas herramientas de control numérico computarizado) ya se producen en algunos países de Latinoamérica, su difusión en el aparato productivo de la región es todavía muy limitada. Si bien la abundancia de mano de obra deja presumir que durante un tiempo todavía muy largo los robots, así como las facilidades de transporte y almacenamiento automatizados, no se incorporarán masivamente a nuestras empresas (aminorando el peligro del desempleo tecnológico), es indudable que existe una necesidad apremiante de automatizar la operación y el control de procesos, aspecto básico para asegurar los niveles de calidad que exigen los estándares internacionales.

- En segundo lugar, la obsolescencia y escasez de calificaciones a todos los niveles, comenzando por la gerencia, impide avanzar en cambios integrales que se propongan una reformulación profunda de la gestión de la empresa, desde su orientación estratégica, hasta su organización interna. Esta debilidad se ve acrecentada por el desarrollo aún débil e incipiente de la consultoría de procesos que, de otra manera, podría constituir un apoyo externo que contribuiría a superar las carencias señaladas. Esta escasez de recursos humanos calificados que aqueja en menor o mayor grado a todos los países de la región, continúa constituyendo uno de los principales obstáculos a su desarrollo, y su superación, una de las primeras prioridades de las políticas públicas.

- En tercer lugar, la baja calidad de los servicios básicos, tales como la energía eléctrica, transporte y, especialmente, las telecomunicaciones, aduana y puertos, etc., define un entorno que no favorece al desarrollo y modernización de las empresas, y entorpece la capacidad competitiva de nuestras economías en el exterior.

En resumen, puede afirmarse que la baja e inadecuada calificación de los recursos humanos, así como la mala calidad e insuficiencia de la infraestructura física y de comunicaciones, constituyen las carencias más significativas de la región, que obstaculizan el desarrollo de las nuevas ventajas competitivas, a la vez que disminuyen la atraktividad de la región para inversionistas nacionales y extranjeras en

industrias crecientemente intensivas en conocimiento e información. Estas debilidades suponen verdaderas barreras al establecimiento de industrias de punta, o para la modernización y reconversión de las ya existentes.

IV. A modo de conclusiones y recomendaciones

1. La difusión, durante los últimos quince años, del nuevo paradigma de gestión productiva reseñado en las páginas que anteceden, requiere recursos humanos polivalentes, participativos y creativos y exige, como presupuesto fundamental, un cambio en la cultura gerencial, y en el modo en que es concebido y ejecutado el proceso de producción.

2. Para que el impacto global de la adopción del nuevo paradigma sea significativo, los cambios al interior de la firma deben ser complementados con la estructuración de una red, en la que se combinen competencia y colaboración, entre productores, proveedores, subcontratistas y clientes. La sinergia derivada de una relación flexible que asegure la calidad y la entrega oportuna de insumos y de productos a lo largo de toda la cadena, constituye un factor de potenciación formidable para el conjunto de empresas que ofrecen sus productos en el mercado abierto.

3. La capacidad del modelo flexible para responder adecuadamente a las crecientes exigencias de diversidad, oportunidad en la entrega y servicio personalizado al cliente que están imponiéndose en el mundo, es su principal justificación económica como alternativa eficiente para la nueva competitividad. Pero en tanto además supone la participación de todos los integrantes de la empresa, redefiniendo la concepción y ejecución del proceso productivo y potenciando la creatividad individual en función del colectivo, abre las puertas a una práctica de trabajo solidario, alejada de la cultura de confrontación a que conducía el modelo tradicional de gestión. Puede afirmarse, por tanto, que el nuevo paradigma no sólo es la mejor alternativa para competir en un mercado abierto, sino que también reconcilia la eficiencia productiva con el objetivo de mejorar el bienestar de los trabajadores y la satisfacción de los consumidores.

4. Algunas de las características del modelo flexible, tales como su capacidad para facilitar la articulación de redes de productores que vuelven económicamente viable la pe-

queña escala de producción, o las ventajas de especialización y derivadas de la localización que surgen, representan nuevas oportunidades para los países de la región. El hecho de que no se requiera necesariamente el dominio completo de la frontera tecnológica para competir en el mercado mundial (de hecho muchos países industrializados han revitalizado sus industrias "maduras" mediante los nuevos enfoques), agrega otra oportunidad para nuestros países.

5. Como ya se dijo, es apenas durante los últimos diez años que se ha difundido en América Latina y el Caribe el nuevo paradigma, y su difusión es todavía desigual, concentrándose en los países de mayor desarrollo relativo (México, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela y Colombia)⁶. Parece innegable, no obstante, que estas transformaciones tenderán a afirmarse y extenderse en el futuro, pues los veloces cambios que continúan operándose en el mercado mundial obligan a nuestras economías a emprender procesos de modernización y reconversión para viabilizar su inserción competitiva. La comprensión cabal de esta situación, puede ayudar a la formulación y ejecución de estrategias para acelerar la difusión del paradigma y facilitar su asimilación por parte de las empresas y grupos locales.

6. Para acelerar esa difusión y asimilación, habrá que trabajar en el futuro para superar algunas limitantes importantes, a la vez que fortalecer las condiciones favorables a esa difusión. Entre las principales áreas sobre las que será necesario trabajar, pueden mencionarse las que siguen:

-Por una parte existe escasa capacidad prospectiva en la gerencia, demasiado orientada hacia el corto plazo y, a pesar de los procesos de apertura en marcha, todavía constreñida muchas veces por el referente estrecho del mercado interno. La formación gerencial y la oferta de información deberán ser utilizadas intensamente durante los próximos años como instrumentos para obtener un cambio sustantivo de la cultura empresarial.

-Por otra parte deberá actualizarse la formación del resto de la fuerza laboral, al tiempo de mejorar sustancialmente la calidad de servicios básicos como las telecomunicaciones, pues tanto la información como la formación de recursos humanos constituyen el núcleo de las nuevas ventajas competitivas. Al facilitarse su desarrollo no solamente se mejorará el contexto dentro del cual compiten las empresas locales, sino que se facilitará la atractividad para nuevas

inversiones en segmentos intensivos en conocimiento e información.

-Es imprescindible promover el desarrollo de la consultoría de procesos por su potencial para difundir y profundizar los procesos de mejora continua, y además porque provee un apoyo fundamental para auxiliar en el diagnóstico de las necesidades tecnológicas de las empresas y su traducción en demandas concretas al sistema de Investigación y Desarrollo.

-Por último, deben superarse diversos defectos propios del actual paradigma técnico-productivo, cuya persistencia conspira contra el desarrollo del nuevo paradigma: la desarticulación de las cadenas productivas, el ineficiente sistema de comunicaciones y el escaso hábito de la gerencia a desarrollar proveedores y clientes o a colaborar con otras empresas.

7. Merece destacarse un aspecto que es esencial para garantizar el éxito de la nueva competitividad. Las políticas públicas deben adaptarse y adecuarse a los requerimientos de la modernización. Contrariamente a la difundida creencia de que el Estado debe limitarse a desempeñar un rol subsidiario y pasivo en la producción, confiando exclusivamente en las fuerzas del mercado y en su capacidad de autorregulación, existe una amplia esfera de acción para el mismo, con gran potencialidad para generar sinergias a través de acciones que promuevan el cambio. El Estado está llamado a promover, apoyar y contribuir a financiar el proceso de cambio global hacia la modernización de la sociedad y la economía como un todo, sin que ello implique sustituir al empresario en su rol propio, ni dejar de reconocer en él al principal responsable de competir con éxito en el mercado global.

8. Se ha planteado ya que una propuesta para la competitividad, socialmente compartida, debe sustentar las estrategias de cambio global. Dicha propuesta debe hacer compatibles la estabilidad macroeconómica y el constante mejoramiento de las condiciones de vida de la población, incluyendo su medio ambiente. La difusión del nuevo paradigma de gestión productiva, al basarse sobre la participación y creatividad de los integrantes de las empresas para garantizar la eficiencia, a un nivel agregado contribuye decisivamente a conciliar los objetivos de eficiencia productiva y equidad social, ya no a través de una apelación voluntarista

al buen comportamiento de los actores sociales, sino a partir de la propia racionalidad del paradigma de gestión productiva.

Hacia el futuro, deberá trabajarse a profundidad en los contenidos de un nuevo compromiso solidario entre los actores del proceso de producción, que redefina roles y responsabilidades sobre la formación, el empleo y las remuneraciones, estableciendo los nuevos parámetros de la negociación, y democratizando la toma de decisiones tecnológicas y de gestión, dentro de un pacto tripartito que comprenda al Estado, a los trabajadores y al sector empresarial.

Notas

1. *Las nuevas tecnologías basadas en el desarrollo de la microelectrónica, permiten producir eficientemente (es decir, rentablemente) un volumen menor de determinado bien. Esto no significa que las empresas tenderán necesariamente a reducir su tamaño en el futuro, pues la mayor flexibilidad del nuevo paradigma también permite producir un gran volumen de productos diferenciados. Lo importante es que se abren posibilidades para que las empresas pequeñas y medianas también compitan en el mercado, sin que su incapacidad de producir grandes volúmenes de un bien constituya la barrera de entrada que antes era.*
2. *Existe abundante literatura sobre las características centrales del nuevo paradigma de gestión, entre los que puede mencionarse el trabajo de Francisco Tamayo (1991), útil como material de consulta sobre este punto.*
3. *Un desarrollo más completo de este punto puede hallarse en el trabajo de Edquist y Jacobsson (1984)*
4. *Si bien el nuevo modelo de gestión de los recursos humanos ha tenido su más amplia difusión en el Japón (Inohara, 1992), en los países latinoamericanos existen ya algunas experiencias concretas, especialmente en el sector de autopartes.*
5. *Ver Osvaldo Alonso, 1992.*
6. *En los países de la subregión andina, se ha creado en los últimos tiempos, como reflejo del interés y preocupación por el tema por parte del sector privado y del Estado, un conjunto de organizaciones, tales como la Corporación Calidad de Colombia y la Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total, dirigidas a promover el desarrollo e impulso de la competitividad, calidad y productividad, a nivel nacional, basadas en parte en la experiencia del Fondo para la Investigación y Mejoramiento de la Productividad (FIM-Productividad) de Venezuela.*

Alonso, Osvaldo (1991), *Automatización y estrategia sindical*, Ildis-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Alonso, Osvaldo (1992), "Recursos humanos y relaciones laborales en la modernización", en *Calidad y Productividad*, Año 2, No 10, Junio 1992 (encartable central), Caracas, Venezuela.

Alonso, Osvaldo y otros (1993), *Nuevo perfil de recursos humanos en la industria*, ILDIS, Caracas, Venezuela.

Bgdan, J (1983), "A brigádmunka új utjai a Szovjetuniónban" (Nuevas formas de trabajo en brigadas en la Unión Soviética), *Társadalmi Szemle*, Budapest, No 4, p. 60, (citado por Gustavsen, B. y Héthy, L., "New forms of work organization: A European overview", *Labour and Society*, Vol 11, No 2, Mayo 1986).

Edquist, C & Jacobsson, S. (1984), "Trends in the diffusion of electronics technology in the capital goods sector", *Research Policy Institute Technology and Development*, discussion paper, No 161, Lund, Suecia.

Gustavsen, B & Héthy, L (1986), "New forms of work organisation: An European overview", en *Labour and Society*, Vol. 11, No 2, p. 167, OIT, Ginebra.

Hirschorn, L. (1984), *Beyond Mechanization: Work and Technology in the Post Industrial Age*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Inohara, Hideo (1993), *Desarrollo de los recursos humanos en las compañías japonesas*, FIM Productividad (traducido al castellano por Saida Lichao), Caracas, Venezuela

Iranzo, Consuelo (1988), "Cambio tecnológico y trabajo" en Calero, F. (editor), *Nuevos retos del sindicalismo*, Ildis-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Mathew, John (1989), *Tools of Change. New technology and the Democratisation of Work*, Pluto Press, Sidney, Australia.

Pérez, Carlota (1986), "Las nuevas tecnologías. Una visión de conjunto", en *Anuario RIAL-CEPAL*, p. 43.

Tamayo, Francisco (1992), *Gestión de manufactura. Nuevos enfoques de racionalización*, FIM-Productividad, Caracas, Venezuela.

SELA (1994), *Solidaridad para la competitividad: Apuntes preliminares*, SP/CL/XX.O/DT No 11.

Universidad de Naciones Unidas, INTECH (1994), *Nuevas Tecnologías en la Industria Metalmeccánica. El caso de Venezuela*, (en prensa).

El papel de los empresarios en el proceso de reconversión industrial chileno

♦ **Gustavo Ramdohr Vargas**

Dirigente empresarial chileno, Presidente de la Comisión Chilena del Programa Bolívar y del Consejo de Desarrollo de la Universidad de Chile

I. La apertura económica

Mi intervención en este Foro estará centrado en el proceso de apertura económica que vivió Chile y su impacto en la reconversión industrial y la modernización del aparato productivo.

En el caso específico de nuestro país se produjo un fenómeno particularmente llamativo: las empresas que tenían entre 10 y 49 trabajadores tuvieron una fluctuación bastante importante en lo que se refiere al número de trabajadores ocupados. De un índice 100, en el año 1980, se redujo a 81, en 1983, en el período de la crisis de la deuda, y sólo pudo recuperarse hasta un índice 91 en 1991.

En cambio, en el mismo año comparativo, las empresas de 50 y más trabajadores tuvieron una caída del índice 100 al 73, para experimentar después un crecimiento al 149, o sea que la recuperación de la gran empresa es fuerte en cuanto a la ocupación en el número de trabajadores.

Por otra parte, el valor bruto de la producción de las empresas pequeñas logró superarse de 100 a 132 entre los años 80 y 91, mientras que las de 50 y más trabajadores pasaron de 100 a 201; o sea, se produjo un verdadero fenómeno de concentración en las empresas mayores, en perjuicio de las empresas menores.

Eso mismo sucedió en casi todos los sectores industriales e indiscutiblemente fue un problema delicado, sobre todo tomando en cuenta a las empresas entre 1 y 9 trabajadores,

donde hubo otro salto de características espectaculares, porque en el año 80 las empresas de este tipo ocupaban alrededor del 42 por ciento de la fuerza de trabajo en el sector industrial y en el año 91 pasaron a ser más del 50 por ciento; es decir que aquí también hubo un crecimiento en el número de trabajadores en la empresa muy pequeña, posiblemente porque el trabajador que quedaba desocupado tenía que buscar una forma de ganarse la vida y se juntaba con otro y constituían pequeñas empresitas.

¿Cómo salimos adelante de esta situación? A partir de la década del 80, le dimos un fuerte impulso a las exportaciones y cambiamos su composición. En el período inicial de los años 70, un 86 por ciento de las exportaciones era del sector minero, mientras que en el 93 el porcentaje se redujo al 43 por ciento—exactamente la mitad—y eso se trasladó al sector industrial. Cuando el sector industrial vio que entraban los productos de los diferentes países por la liberalización de los aranceles, advirtió la obligación, absolutamente necesaria, de reconvertirse y para ello lo primero que tuvo en cuenta fue el tema de la calidad, por ser un aspecto fundamental para poder enfrentar las exportaciones industriales en forma eficiente.

Para lograr ese efecto, se hizo una fuerte inversión en nuevos equipos y maquinarias, se mejoró la gestión de la empresa, se produjo una mayor flexibilidad en el trabajo y se apreció que era necesario una mayor vinculación entre la empresa y las universidades.

II. La vinculación entre las empresas y la universidad

En mi caso personal, me ha tocado constituir un grupo de empresarios que trabajamos con la Universidad de Santiago de Chile y ambas partes hemos tenido grandes beneficios a pesar de que somos absolutamente distintos. Los empresarios queremos las cosas para ayer, pero el académico la mira con todo detenimiento, la analiza, la estudia y le dice bueno en dos años más le entrego la respuesta.

Por otra parte, constatamos que es fundamental la capacitación de los mandos medios, y para ello hemos promovido la educación dual, mediante la cual el trabajador está una parte de su tiempo en la empresa y otra en la escuela donde se está perfeccionando. ¿Cuál es la ventaja?

que ese trabajador en la empresa necesita alguien que lo esté supervisando y esa persona tiene que estar en contacto con el profesor de la escuela; es decir que hay un reciclaje en todo el campo.

A su vez, dentro de la educación superior, además de las universidades, se crearon los institutos técnicos profesionales para enseñar aquellos oficios o especializaciones que no son de carácter universitario.

Adicionalmente, emprendimos un mejoramiento extraordinario de la infraestructura del país, bien sea en el caso de los puertos o de las comunicaciones, que hoy son buenas y positivas.

III. Tres propuestas

Finalmente formularé tres propuestas concretas. En primer lugar sugiero, que un empresario que haya sido exitoso en su país, apadrine dos o tres empresas, de manera que sus profesionales pudieran ofrecer unas tres horas de tiempo a esas compañías para mejorar su proceso productivo de administración.

La segunda propuesta se refiere a la necesidad de hacer una revisión exhaustiva de las normas de cada país para procurar que en América Latina tuviéramos un conjunto de normas similares.

La tercera proposición, se refiere a las normas ISO 900 que en Europa serán demasiado definitivas e importantes para nuestras exportaciones latinoamericanas, porque ya no solamente se refieren a la calidad del producto, sino a la calidad de gestión, a la calidad del contrato con el trabajador, y a una cantidad de temas y normas que si uno no las logra certificar en forma muy eficiente en el país, se va a encontrar con la imposibilidad de introducir los productos en Europa.

Impacto sobre las relaciones laborales de los cambios en la gestión productiva

→ **Rodrigo Aguilar Arce**

Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC)

El siguiente artículo, presentado en la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, recoge los comentarios del sector laboral al documento «Solidaridad para la competitividad: hacia un nuevo paradigma de gestión productiva», elaborado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

I. Introducción

Deseo manifestar que los educadores costarricenses y los centroamericanos tenemos una enorme preocupación por la situación difícil que afrontan nuestros pueblos ante el descenso de calidad de vida de los ciudadanos, cuyo deterioro resulta más impresionante en las comunidades rurales y en las áreas urbano marginales, todo ello como resultado de políticas económicas y sociales que en los últimos decenios se han venido aplicando.

Dentro de esa grave situación, consideramos que el empleo constituye uno de los factores más afectados, conjuntamente con la educación y la salud, producto del debilitamiento de la seguridad social. Las cifras a nivel de Centroamérica son alarmantes en torno al desempleo existente y aunque en Costa Rica se maneja a nivel de informes una tasa de desempleo abierto muy baja, lo cierto es que el subempleo visible e invisible reflejan una situación muy complicada y el constante incremento en el sector informal así lo comprueba. Si a ello le agregamos los desventajosos niveles salariales del empleo formal en relación a los indicadores de precios, el panorama no puede ser más dramático.

Durante muchos años, educación y salud dejaron de ser prioridad para los responsables de las políticas estatales por lo que la baja calidad en ambos servicios nos ha puesto a los centroamericanos en posición desfavorable para afrontar un mundo de una economía globalizada, de una economía de mercado y por supuesto de una profunda deshumanización, lo que agrava aún más la difícil situación por lo que atraviesan nuestras naciones.

Una economía de guerra en la mayoría de los países centroamericanos y un marcado retroceso en el sistema educativo en el caso de Costa Rica, reflejan mayores dificultades de estos países para insertarse en los mercados con acierto y en condiciones de equidad con los países altamente desarrollados.

II. Relaciones laborales y transformación productiva

Es por ello que el debate sobre la transformación de los modelos productivos del fondismo al forgetismo cobran gran importancia al interior de nuestras organizaciones, por cuanto nos permite hacer valoraciones de lo que está ocurriendo en el mundo de la producción y de los mercados y observar con detenimiento cuál es la realidad que afrontan nuestros países. En el mundo, las empresas regeneran sus sistemas productivos e incorporan novedosas tecnologías y rápidamente invaden los mercados produciendo de acuerdo a las preferencias del consumidor. Sin embargo, nuestras naciones aún continúan implantando modelos productivos en muchos casos artesanales y en otros con sistemas de tipo maquilador que no introducen tecnología ni dejan beneficios al país, salvo los exiguos salarios que se pagan.

Esta triste realidad la enfrentamos no sólo los países de Centroamérica sino muchos países latinoamericanos, en los que a pesar del esfuerzo de algunos empresarios por modernizar, la verdad que en su generalidad no cuentan con las ventajas necesarias para competir, por cuanto las tecnologías están retardadas y el recurso humano no ha sido capacitado con perspectiva a desarrollarse en esos nuevos enfoques. De allí que las relaciones de antagonismo entre trabajadores y gerencia, o entre el sector laboral y el sistema organizativo de la empresa, aún se mantienen, la deshumanización del trabajo todavía subsiste y la invasión de

empresas mundializadas continúa absorbiendo a las naciones.

Posiblemente por ello los conceptos que se manejan en los países desarrollados sean singularmente diferentes a los criterios que continúan manejándose en nuestras naciones, especialmente en el área educativa, cuando se fomenta el criterio de reforzar la educación básica, pero bajo conceptos muy superficiales en cuanto a la formación humana y al aprendizaje mínimo del conocimiento.

No nos cabe la menor duda que la transformación del modelo productivo, ha producido cambios en las relaciones laborales y por supuesto debe producir una rápida o urgente transformación en los sistemas educativos, si nuestros países del continente aspiran a participar con éxito en los nuevos mercados.

III. La capacitación de los trabajadores

Al analizar algunas de las características que requiere el trabajador para poder desempeñarse con éxito en las funciones que le demanda la nueva gestión productiva, concluimos que los estados están en la urgente obligación de revisar tanto los currículum formativos, la preparación, capacitación y perfeccionamiento del personal, como la utilización de técnicas metodológicas de avanzada, en contraposición a la educación de contenido académico que hoy se imparte, con el propósito de variar sustancialmente lo que se realiza en nuestras instituciones en la rama de la educación técnica.

Es imprescindible para los estados establecer una interacción entre los objetivos sustantivos de la educación y los contenidos sumamente complejos, derivados de los avances de la ciencia, la tecnología y las nuevas relaciones internacionales. Es absolutamente entendible que no basta con una formación mínima o básica. Los recursos humanos que hoy requieren nuestras sociedades demandan un ciudadano con capacidad para pensar, para investigar, para transformar, para proponer, lo que conlleva a la necesidad de fortalecer la educación básica y estimular a la educación media y técnica para que se fortalezca el conocimiento y se estimulen las actitudes investigativas y las habilidades que le permitan a nuestras juventudes incorporarse con éxito a las empresas.

Coincidimos entonces en la necesidad de un recurso ser humano polivalente, participativo y creativo, pero agregamos a ello la necesidad de desarrollar un concepto más solidario en su participación.

Consideramos que, si bien es cierto que las empresas pueden reentrenar al personal o ejercitar acciones para su reconversión profesional, la verdad es que sería menos problemático si la educación como proceso permanente hubiere adelantado la formación de estos trabajadores y, no como se encuentra en la actualidad, en prácticamente toda América Latina.

En Costa Rica, por ejemplo, el 27.4% de los colegios de secundaria están ubicados en la Enseñanza Técnica, abarcando el 21% de la población estudiantil del tercer ciclo y enseñanza diversificada, con enormes limitaciones financieras, profesionales, curriculares, infraestructurales y por supuesto tecnológicas, lo que trae como consecuencia lógica el que en muchas regiones los muchachos más bien opten por solicitar que les abran la rama académica, porque a ellos eso les da la posibilidad de continuar sus estudios hacia profesiones que incluso están saturadas en el mercado.

No hay compatibilidad entonces entre el producto de estas instituciones y las necesidades reales que demanda el mercado y la nueva gestión empresarial y esta situación no es diferente en los demás países, sobre todo en Centroamérica, lo que pone de manifiesto las pocas ventajas comparativas que nuestras naciones tienen para poder competir.

Abrir mercados, insertarse en ellos, aceptar los retos que demandan las nuevas formas de producción y participar con dinamismo, con capacidad sustantiva en los servicios que se generan, requieren de un esfuerzo inmediato del estado y la sociedad.

En nuestro país, la participación del sector privado en la formación técnica es muy baja con respecto a la participación del Estado, posiblemente por sus altos costos y la participación de un Instituto Nacional de Aprendizaje, que fue diseñado para la formación del sector obrero, habiendo sido un instrumento útil pero hoy requiere de una transformación sustantiva, es decir que vaya más allá de la formación del obrero y tenga mayor capacidad en procesos de investigación y de creación tecnológica.

OPINIONES

Los educadores creemos firmemente en la necesidad de mejorar todos los niveles de educación y nos parece imprescindible un esfuerzo conjunto de las autoridades educativas, organizaciones de docentes y empresarios, instituciones educativas de nivel superior como las universidades y el instituto tecnológico, instituciones de investigaciones públicas y privadas y ministerios involucrados en el proceso productivo, para lograr con acierto nuevas generaciones de ciudadanos con capacidad para afrontar los nuevos desafíos y, por supuesto, para permitir a nuestros países competir internacionalmente en condiciones óptimas y ventajosas.

Desarrollo y transformación productiva

❖ **Dr. José María Figueres**

Presidente de la República de Costa Rica

I. El tránsito de un viejo a un nuevo estilo de producción

Desde la mitad del siglo, los costarricenses hemos alcanzado logros muy valiosos en nuestro desarrollo social y en el fortalecimiento de nuestro régimen democrático. Pero nuestra estructura productiva, aunque creció y se diversificó, no tuvo un cambio tan profundo como la estructura social. De forma parecida a los demás países de la región, seguimos teniendo un aparato productivo propio de un país subdesarrollado.

Estas grandes limitaciones de nuestro aparato productivo que han afectado a nuestro país en toda su historia, están acompañados hoy por los grandes cambios que están sucediendo en el mundo. Con el llamado proceso de globalización, las economías nacionales son cada vez más interdependientes y dependen cada vez más de sus exportaciones. En ese proceso confluyen dos tendencias que son: la formación de grandes bloques comerciales formados por grupos de países y la creciente apertura comercial en los países en desarrollo. Como resultado de ambas tendencias, está sucediendo que, mientras que los bloques refuerzan su protección ante las importaciones, en nuestros países estamos abriendo nuestras fronteras comerciales aún más. A ello hay que agregar los efectos de la revolución tecnológica mundial, que está permitiendo que la producción se organice bajo los principios de la flexibilidad, la variedad, la intensidad en conocimiento, la alta valorización, el aprendizaje continuo, la producción «justo a tiempo», la desaparición de los defectos y rechazos, y la innovación permanente.

Este proceso de globalización está haciendo que en los países como Costa Rica se debiliten nuestras ventajas comparativas de siempre, basadas en la mano de obra relativamente barata, en la abundancia de ciertas materias primas, y en el clima y la ubicación geográfica. Nuestra forma tradicional de producir nos aseguró, por muchas décadas, cierto nivel de crecimiento y bienestar. Es cierto que no obteníamos ingresos suficientes para alcanzar un mayor desarrollo nacional, pero logramos obtener lo necesario para construir el país que tenemos. Hoy, en cambio, las cosas son muy distintas y siguen variando con rapidez. Nuestro viejo estilo de producir no sólo no nos permite aspirar a un desarrollo mejor, sino que es cada vez más insuficiente para mantener las conquistas sociales y económicas ya logradas.

Es claro, entonces, que nuestros países deben continuar avanzando hacia la transformación de sus estructuras productivas, para que puedan valorizar sus recursos naturales y humanos con el uso intenso de sus capacidades científicas y tecnológicas. De esa forma, estaremos en condiciones de competir en los mercados internacionales con base en calidad, eficiencia, innovación y productividad.

Es por eso que debemos alejarnos sin retorno de las ventajas comparativas que se basan en los bajos salarios o en la explotación extensiva y depredadora de nuestros recursos naturales. Debemos avanzar, no hacia la simple apertura económica, sino hacia la integración inteligente y mutuamente beneficiosa con el mundo.

II. Crecimiento económico y desarrollo social

Para avanzar en ese sentido, el gobierno de mi país mantiene un énfasis especial en un componente del desarrollo nacional que constituye a la vez su finalidad última y el medio principal; para que la producción del país se fortalezca y sea altamente competitiva. Me refiero, por supuesto, al bienestar de la gran mayoría de costarricenses, o si se quiere, al desarrollo social. Sabemos bien que, en la época de la historia mundial en la que vivimos, la competitividad económica de los países depende cada vez más de la capacidad intelectual, de la creatividad y de las destrezas productivas de las personas. Dicho de otra manera, los esfuerzos en inversión social son componentes cada vez más esencia-

les de la política productiva de un país, y con mayor razón, de los países en desarrollo.

La falsa disyuntiva entre desarrollo económico y desarrollo social, que tanto daño ha causado en el mundo, cada vez confunde menos a los gobiernos y a los organismos financieros. Hoy resulta más claro que nunca, que los esfuerzos por el crecimiento económico deben desplegarse de forma simultánea con los esfuerzos en inversión social, para conseguir avances sostenibles en el desarrollo nacional. Inspirado en la experiencia de mi país, pienso en una inversión social que vaya más allá de los programas de focalización del gasto, y que brinde un lugar de privilegio a programas eficientes de cobertura universal, en campos como la salud y la educación.

A retos extraordinarios nos enfrenta esta aspiración, porque las deudas con el desarrollo social han crecido en muchos de nuestros países, y es mucho el tiempo perdido que debemos recuperar para revertir el deteriorado acumulado en la calidad de vida de las mayorías.

Los esfuerzos por la transformación productiva requieren también que superemos viejos prejuicios sobre la relación entre el mercado y el Estado. En nuestra idea del desarrollo económico, no hay lugar para las posiciones dogmáticas que plantean la falsa disyuntiva entre los mecanismos de mercado y la intervención estatal, que tanto perjuicio ha causado en nuestros países. Sabemos que para que el crecimiento económico dé lugar al desarrollo sostenible, es necesario que mercado y Estado se combinen de forma creativa y pragmática, aprovechando sus ventajas y minimizando sus debilidades en cada situación específica.

Sabemos, eso sí, que es el empresario el actor principal del proceso mismo de modernización productiva. Nosotros, los que pasajeramente ejercemos la función pública y las mismas instituciones del Estado, debemos ser facilitadores del proceso.

III. Estrategias nacionales de modernización Industrial

Teniendo estas consideraciones como contexto, permítanme expresarles mi satisfacción por la realización de este foro. Tenemos firmes esperanzas en que de aquí podamos extraer lecciones valiosas para el diseño y la aplicación de

nuestras estrategias nacionales de modernización industrial. Nuestros países están ávidos de iniciativas renovadoras en este campo. Informes del Banco Interamericano de Desarrollo indican con claridad que un número sorpresivamente grande de empresas latinoamericanas son bastante eficientes, pero durante mucho tiempo la existencia de distorsiones internas les impedía competir en los mercados mundiales. En este sentido se concluye que, en los casos en que se han creado condiciones apropiadas, las empresas han demostrado estar en capacidad de competir con éxito tanto internamente como en el exterior. Por ello, con gran pesar observamos que en muchas ocasiones se acusa de ineficiencia al sector productivo, cuando en la realidad la ineficiencia existe en los mercados imperfectos que tenemos o en la misma acción del Estado.

Cada vez ha sido más claro que el cambio de modelos proteccionistas a modelos aperturistas, debió ser más gradual de lo que ha sido en la mayoría de nuestros países.

Después de que nuestros sectores industriales han experimentado violentos efectos negativos, resulta más evidente la necesidad de emprender procesos de reconversión industrial, y de aplicar mecanismos de apoyo en la etapa previa de transición. Y sobre todo, es evidente que esos apoyos son más necesarios para la pequeña y mediana industria, que ha sido la más fuertemente afectada por la competencia internacional.

Es por ello que, para nosotros, resulta muy alentador el hecho de que en nuestros países cobre creciente fuerza la convicción de que es necesario impulsar una política industrial explícita para asegurar a nuestra estructura productiva una transición exitosa hacia una integración mutuamente beneficiosa con el mundo.

Para avanzar en esa transición, nuestro gobierno visualiza tres grandes retos: el reto de la transformación social, que consiste en lograr aumentos en la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo social que alcancen al conjunto de la población; el reto de la transformación institucional, que consiste en lograr aumentos sustanciales en la eficiencia del aparato estatal, a la vez que se fortalece su función estratégica: la de ubicar los intereses particulares y de corto plazo de los distintos grupos, en una perspectiva nacional, dinámica y de largo plazo.

Y finalmente, tenemos el reto de la transformación productiva, al que nos referirnos con más detenimiento. Bien

sabemos que sólo modernizando y fortaleciendo el aparato productivo podremos enfrentar con éxito el proceso de integración al mundo. El esfuerzo coordinado de políticas de transformación productiva, de comercio exterior, de ciencia y tecnología, de infraestructura y energía, y de economía es lo que dará el empuje necesario para un nuevo salto productivo que le dé sustento a la nueva política social propuesta y le dé sostenibilidad al crecimiento de largo plazo.

Para avanzar en forma sistemática hacia esa transformación productiva es indispensable mantener y consolidar los equilibrios macroeconómicos. Pero bien sabemos que eso no basta. Para que la política macroeconómica pueda garantizar la estabilidad sin sacrificar el crecimiento es preciso que se complemente con una política microeconómica que atienda en forma específica los problemas sectoriales del desarrollo.

Políticas que refuercen la incorporación del conocimiento científico y tecnológico en la producción, que promuevan la educación y capacitación de la mano de obra, que desarrollen la capacidad de diseño, la capacidad de negociación y de mercadeo internacional; políticas para el adecuado manejo del problema energético y del transporte, así como para el desarrollo de las comunicaciones y la capacidad informática; políticas que faciliten la incorporación de las variables ambientales en la producción; políticas para el control de la calidad con patrones internacionales y, finalmente, políticas para la regulación de imperfecciones en los mercados que fomenten la generación de ahorro e inversión.

A continuación, quisiera compartir con ustedes varias de las orientaciones de nuestra política productiva que estamos impulsando:

La primera orientación es elevar la productividad del recurso humano:

Estamos desarrollando un sistema nacional de educación tecnológica centrado en la coordinación de todos los esfuerzos, con una educación ligada a los sectores productivos y con alta flexibilidad en los módulos de entrenamiento. Este esfuerzo significa un golpe de timón para aumentar la coordinación y eficacia en las acciones del Instituto Nacional de Aprendizaje, los Colegios Técnicos, el Centro de Formación de Formadores y otros entes del ramo.

La segunda orientación es elevar la calidad de la producción nacional:

Buscamos establecer un plan de información masiva para entrenar al costarricense en materia de calidad, un activo entrenamiento a empresas en la gestión de la calidad y una acción selectiva sobre las normas internacionales para el comercio internacional conocidas como la serie ISO 9000, para iniciar un proceso de preparación de las empresas para certificarse como cumplidoras de esas normas.

Además, tenemos puestas muchas esperanzas en desarrollar una red de servicios tecnológicos y empresariales especializados en difundir técnicas para la modernización de empresas y en servicios de uso general como los de normalización e información especializada. Esto incluirá la difusión masiva de paquetes de sistemas de contabilidad, estrategia empresarial, y programación básica de la producción y calidad.

La tercera orientación es mejorar la competencia en los mercados por medio de un consumidor instruido y de legislación apropiada:

Los procesos de apertura requieren un cambio importante en las exigencias, sofisticación y capacidad de discernimiento del consumidor costarricense y para ello debe empezarse con el fortalecimiento del proceso de normalización y metrología para que cada cosa tenga claras sus características y sus medidas.

La capacitación en escuelas y colegios, en los centros de trabajo y por los medios masivos de comunicación es un elemento indispensable de la modernización del país para formar al costarricense para «saber consumir» y «consumir inteligentemente».

Se impulsará una legislación anti-dumping y reguladora de prácticas monopólicas y otras prácticas desleales a la competencia como parte de una batería de mecanismos para hacer que la apertura no sea una «casa abierta» a cualquier producto sino parte de una tarea nacional de modernización de la vida nacional.

La cuarta orientación es contar con un marco adecuado de concertación y acción:

Las tareas de la transformación productiva requieren una autoridad ministerial rectora y concentrada en esta tarea, que en nuestro caso es el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Además, la transformación productiva requiere de mecanismos innovadores de concertación pública y privada, de carácter general pero especialmente subsectorial. A ese nivel se pueden tratar los problemas reales

de los cuellos de botella de la producción, apoyar las acciones de reconversión productiva y el desarrollo de nuevos actores y actividades productivas.

Finalmente, la quinta orientación que deseo citar es promover una estructura productiva que integre el país en uno solo.

La transformación productiva que impulsamos busca fortalecer la pequeña y mediana propiedad eficiente, crear un equilibrio vigoroso entre distintos sectores y tamaños de empresas, compensar las diferencias de acceso a los recursos humanos, financieros, y técnicos, según los tamaños de las unidades productivas y promover una activación de la producción en todas las regiones del país.

En este sentido, es necesario promover la pequeña y mediana empresa con mecanismos específicos. Se trata de un gran número de empresas, que forman la gran mayoría de nuestra estructura empresarial, y que están muy dispersas. Se hace necesario organizarlas de manera que la modernización llegue al mayor número, en el menor tiempo posible y con eficacia. Y de manera que logremos el máximo aprovechamiento de los recursos técnico-económicos disponibles.

Hemos pensado en la organización de los empresarios en núcleos, no sólo para facilitar su modernización, sino que también para uniformar la producción y disfrutar los beneficios de una acción conjunta en el campo productivo y comercial.

Con las orientaciones y políticas como las que he mencionado, nuestro país aspira a fortalecer las bases nacionales para la competitividad internacional de sus industrias y a integrarse en condiciones más ventajosas en la economía internacional. Sabemos que eso implica que los empresarios, los trabajadores, el Estado y la sociedad civil en general, se integren en un gran esfuerzo nacional para desarrollar al máximo esas competitividades.

Son inmensos los retos y es mucho lo que tenemos que aprender para avanzar por ese camino. Por ello, actividades como este foro tienen para nosotros un valor excepcional. Estoy seguro de que de aquí surgirán iniciativas conjuntas que incidirán con fuerza en el desarrollo de las políticas industriales de nuestro país. A todos ustedes, muchas gracias por el esfuerzo que han de desplegar en este sentido. Los pueblos de América Latina y el Caribe sabrán aprovechar con creces sus aportes.

Conclusiones y recomendaciones de la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial

1. Los participantes de la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial ratificaron la importancia de este mecanismo para el intercambio de experiencias, cooperación y reflexión sobre los temas que conciernen al desarrollo industrial de América Latina y el Caribe, para enfrentar los desafíos que plantean las nuevas condiciones de la competitividad internacional y el proceso de globalización de la economía mundial.

2. En el curso de las deliberaciones se puso de manifiesto la necesidad de desarrollar un sector industrial, sólido, sano y competitivo que sea generador de bienestar para toda la sociedad. Para ello se precisa de un Estado moderno que actúe con eficiencia y visión estratégica para establecer condiciones favorables al desenvolvimiento y modernización de la industria, en el contexto de una política de estabilidad macroeconómica y reglas de juego claras. En este sentido, los participantes expresaron su coincidencia con los importantes planteamientos formulados en su discurso inaugural por el Excelentísimo Señor Presidente de la República de Costa Rica, Ing. José María Figueres Olsen.

3. También hubo consenso en cuanto a que en las actuales circunstancias es impostergable definir y consolidar políticas industriales, cuya formulación es responsabilidad de cada uno de los países de acuerdo con sus características particulares, aprovechando las experiencias de otros países de la región y extrarregionales. Corresponde a los organismos internacionales brindar su asesoramiento y cooperación, tanto técnica como financiera, para apoyar a los gobiernos en la ejecución de sus respectivas políticas.

4. Como resultado de la I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, los participantes coincidieron en la

necesidad de establecer mecanismos que permitan un diálogo continuo entre todos los sectores sociales en él representados y elaborar un Programa de Trabajo 1995-1996 que deberá contemplar acciones específicas a ser instrumentadas por el SELA, la ONUDI, la CEPAL, el BID, el PNUD y el Programa Bolívar, en su calidad de organismos copatrocinantes del Foro. Asimismo, acordaron que el Foro Regional se reúna dentro de dos años para evaluar el progreso alcanzado en la instrumentación de dicho Programa de Trabajo y establecer el programa de actividades para el siguiente Bienio.

5. A esos efectos, los organismos copatrocinantes del Foro distribuyeron un Proyecto de Programa de Trabajo 1995-1996, contenido en el documento DT No 12, para estudio y consideración de los participantes, quienes acordaron transmitir a la Secretaría Permanente del SELA sus opiniones al respecto hasta el 15 de diciembre del presente año.

6. Como acciones inmediatas los participantes acordaron:

a) La elaboración de un inventario de las políticas industriales de la región a fin de facilitar la difusión de las experiencias nacionales en esta materia, así como la identificación de elementos de cooperación regional.

b) Efectuar un relevamiento de los programas de cooperación en materia de desarrollo industrial que vienen ejecutando en los países de la Región los organismos y agencias regionales e internacionales.

Las acciones anteriormente descritas permitirán una mejor armonización entre los requerimientos de carácter técnico y financiero de los países con las acciones de cooperación internacional.

7. A fin de concretar la definición y efectuar el seguimiento del Programa de Trabajo 1995-1996, los participantes acordaron la creación de un Comité integrado por tres representantes gubernamentales, representantes del sector empresarial, laboral y tecnológico, así como por los organismos auspiciadores del Foro. La coordinación de dicho Comité estará a cargo de la Secretaría Permanente del SELA.

El debate en torno a la reforma del sistema monetario-financiero internacional

→ **Mónica Baer**

Investigadora brasileña del CEBRAP

I. Introducción

El inicio del debate en torno al sistema monetario internacional está vinculado, básicamente, a tres aspectos. En primer lugar, en años recientes se han incrementado las críticas de distinta índole contra los organismos financieros internacionales, sobre todo el FMI y el Banco Mundial, y que van desde la eficacia de sus políticas o el destino de sus financiamientos hasta los excesivos recursos que comprometen los países desarrollados con estos organismos multilaterales. En segundo lugar, el proceso de globalización financiera de los capitales privados, si bien ha facilitado el financiamiento de importantes desajustes de la balanza de pagos, también ha implicado la preocupación de mercados financieros cada vez más integrados, con irrupciones de crisis aún localizadas, pero que pueden tener un efecto de contaminación que escapa al control de los bancos centrales, ampliando el problema del riesgo. Finalmente, la conmemoración del 50 aniversario de las instituciones de Bretton Woods promovió la celebración de varios seminarios relacionados con esta problemática, lo cual estimuló la manifestación de sugerencias en favor de que se abordaran cuestiones tanto globales como específicas del sistema monetario-financiero internacional.

El presente trabajo no tiene por fin el resumir todos los aspectos en discusión (tarea por lo demás ya realizada por el mismo SELA), sino contribuir con algunos elementos que, a mi parecer, son importantes para delimitar el contexto del debate en el ámbito más amplio de las finanzas internacionales actuales. En tal sentido, las notas han sido ordenadas en torno a tres temas: i) régimen cambiario y patrón mone-

tario internacional; ii) el problema de la regulación del sistema financiero privado; iii) los países en desarrollo y el financiamiento del desarrollo.

II. Régimen cambiario y patrón monetario internacional

Podría decirse que es prácticamente general la preocupación ante las fluctuaciones de las tasas de cambio entre las tres principales monedas del sistema (dólar, marco y yen). La preocupación tiene que ver con los efectos de estas fluctuaciones sobre la estabilidad del sistema financiero, aunque distintos analistas enfatizan otros aspectos como determinantes del riesgo sistémico.

En relación con este riesgo, se plantean, fundamentalmente, los siguientes puntos:

i) La expansión de los derivados financieros, por una parte, permite a los agentes acceder a instrumentos que los protegen individualmente contra riesgos. Pero por otra parte, aumenta el riesgo sistémico, pues se da cabida a un número cada vez mayor de operadores desinformados o mal informados, lo que implica problemas de transparencia e interpretación de las señales emitidas en los mercados (Go-dhart, 1994).

ii) Con la creciente globalización financiera, las relaciones monetario-crediticias internacionales pasarán a ser predominantemente de naturaleza privada y a desarrollarse en un espacio de competencia entre las tres monedas principales. Ello limita en gran medida la capacidad de intervención de las autoridades en los mercados monetario-crediticios. Así las cosas, a fin de evitar situaciones de mayor riesgo, sería necesario avanzar en dirección de una colaboración sistemática e institucionalizada entre las autoridades monetarias, idea ésta que continúa generando gran resistencia interna en la mayor parte de los países.

iii) Una última preocupación central en cuanto al riesgo sistémico tiene que ver con el poco entendimiento existente entre los mecanismos de transmisión de desórdenes financieros. Debido a esta dificultad, existe gran incertidumbre en torno al efecto de propagación de una crisis localizada sobre el conjunto del sistema financiero.

A partir de esta preocupación central de riesgo sistémico, se han producido constantes y numerosas reflexiones

sobre un futuro reordenamiento y los obstáculos que éste enfrentaría¹. Desde 1987, tras la experiencia de coordinación ad hoc de la política económica entre Estados Unidos, el Japón y Alemania para devaluar ordenadamente el dólar, el debate se ha concentrado en la propuesta de las bandas de fluctuación para las tasas de cambio, planteada por John Williamson. Cabe resaltar que esta propuesta se basa en una estructura de paridades cambiarias entre el yen, el dólar y el marco alemán que refleje una tasa de cambio real efectiva de equilibrio, que sería revisada periódicamente. En una discusión reciente sobre el sistema monetario internacional, Randall Henning sostenía que no habría mayores obstáculos para formalizar esta propuesta pues, en su opinión, Estados Unidos ya había puesto en práctica algo muy parecido, aunque en forma menos unilateral.

Esta opinión de Randall Henning divergía claramente de la de los demás especialistas presentes en la reunión. Al respecto, se formularon algunas reflexiones muy interesantes sobre el reordenamiento monetario:

i) Tres especialistas internacionales (Barry Eichengreen, Michel Aglietta y Charles Goodhart) consideraron que la restitución de un régimen cambiario fijo, o una variante menos rígida como las bandas de fluctuación, no resuelve la cuestión monetaria internacional. El escepticismo ante esta propuesta descansa fundamentalmente sobre dos argumentos. En primer lugar, garantizar la estabilidad de la tasa cambiaria fue siempre una tarea difícil, y se tornó aún más a raíz del proceso de globalización financiera y de los desafíos que las innovaciones financieras plantean a la gestión de la política monetaria. En segundo lugar, la determinación de una tasa cambiaria de equilibrio parece una tarea de difícil ejecución, habida cuenta de la creciente interferencia de variables financieras en la determinación de las tasas de cambio o de la poca claridad que se tiene en cuanto a la naturaleza de este proceso de determinación.

ii) Michel Aglietta es quien más se adentra a reflexionar sobre un nuevo marco institucional de reordenamiento monetario internacional. El aspecto interesante de su reflexión es que toma en cuenta la privatización de las relaciones monetario-financieras internacionales, lo que hace pensar que el reordenamiento monetario internacional pasa por la constitución de bancos centrales independientes en el ámbito del G-10², que a partir de esta independencia podrían

embarcarse en un proceso eficaz de cooperación para hacer frente a la volatilidad de las tasas de cambio. La constitución de un nuevo régimen monetario internacional sería, por lo tanto, el resultado del proceso de negociación y gestión de reglas monetarias a nivel de este «pool» de bancos centrales independientes.

Cabe destacar dos aspectos vinculados a esta reflexión. En primer lugar, si bien las ideas de Aglietta están fuertemente condicionadas por la experiencia del proceso de unión monetaria en Europa, la nueva institucionalidad que podría crearse a partir de la intensificación del proceso de independencia de los bancos centrales no deja de ser un enfoque nuevo y todavía poco incorporado al debate. En segundo lugar, una salida en esta dirección crearía una institucionalidad alterna al Fondo Monetario Internacional, lo que también es una reflexión interesante, que se enfrenta a otras visiones que pretenden recuperar y fortalecer el papel del FMI, principalmente en la gestión monetaria internacional. Aunque Aglietta atribuye una función al FMI, que sería la de enfrentar los problemas más amplios de desalineamiento de las tasas de cambio a nivel internacional, el autor no profundiza en este punto ni plantea cómo el FMI se relacionaría con el pool de bancos centrales independientes.

iii) Del análisis de estos especialistas (excepción hecha de Henning) se infiere que nos encontramos muy lejos de todo progreso significativo hacia la constitución de un régimen monetario internacional sólido.

Dos argumentos fundamentan esta afirmación. En primer lugar, no se vislumbra ninguna crisis más grave en el sistema y todavía se trabaja bajo la premisa, verdadera o falsa, de que las tensiones localizadas pueden ser aisladas y controladas. Por consiguiente, se estima que un reordenamiento más profundo sólo tendrá apoyo político cuando hubiere un peligro mayor, o posteriormente, cuando ya se hayan manifestado las consecuencias de una crisis más profunda. Con ello no se descarta la posibilidad de avanzar en dirección de la propuesta de las bandas de fluctuación. Sin embargo, esta alternativa no significaría más que la sanción del actual funcionamiento de las relaciones monetarias internacionales, y nada contribuiría a la constitución de un reordenamiento monetario internacional efectivo.

En segundo lugar, si la caracterización que hace Barry Eichengreen de las condiciones necesarias para la consti-

tución de un régimen monetario internacional sólido fuese correcta, todo indica que todavía han de superarse numerosos obstáculos. En opinión del experto, estas condiciones son: a) la capacidad del régimen para absorber los ajustes de los precios relativos, es decir, su capacidad para resistir choques de precios; b) el grado de respeto y adhesión a reglas monetarias sólidas por parte de los participantes en el régimen; lo que supone credibilidad de las autoridades gubernamentales en la gestión de su política económica en concordancia con las reglas internacionales establecidas; c) la habilidad del régimen para refrenar las presiones ejercidas por el mercado, capacidad ésta que, en el corto plazo, depende fundamentalmente del apoyo financiero externo frente a presiones de desestabilización de una tasa de cambio y en el largo plazo, dicha capacidad está condicionada a una cooperación internacional más amplia en términos financieros y de gestión de la política económica, e incluso podría hasta exigir controles administrativos para restringir ciertos movimientos de capitales (Eichengreen, 1994). Estas condiciones, de naturaleza más estructural, no figuran entre los principales polos desarrollados ni forman parte del debate sobre la reforma del sistema monetario internacional.

iv) Existe cierto consenso en torno a la necesidad de avanzar por lo menos en dirección de una mayor coordinación de la política económica entre los principales países industrializados, que vaya incluso más allá de los esfuerzos *ad hoc*. Sin embargo, aún en este ámbito más limitado, los problemas son enormes, esencialmente porque predominan diferentes visiones políticas en cuanto a los ajustes que deben realizarse y el grado de sacrificio que se exige de cada una de estas economías en favor del conjunto de países.

v) Aunque, en términos concretos, el proceso de globalización abarca todo el ámbito financiero, en la discusión sobre el régimen monetario los países y regiones importantes son sólo Estados Unidos, el Japón y Europa. Se considera que cualquier definición del reordenamiento monetario internacional debe partir de este núcleo de países; el resto podrá solamente adherir a eventuales nuevas reglas. En otras palabras, políticamente los países en desarrollo están excluidos del debate sobre la reforma del sistema monetario internacional.

El segundo aspecto que centra el debate tiene que ver con el problema de la regulación del sistema financiero privado. Los mecanismos tradicionales de regulación financiera se tornaron obsoletos con el aumento de las competencias entre los agentes financieros, especialmente a nivel internacional, amén de la eliminación de los controles al movimiento de capitales, los avances tecnológicos y la expansión de los derivados.

La constitución de un nuevo marco regulatorio es un proceso extremadamente lento y difícil, como lo demostrara la experiencia que resultó del Acuerdo de Basilea en 1988 y que, sin embargo, aún presenta serias limitaciones³. Charles Goodhart (1994) critica profundamente el contenido de este marco regulatorio, pues considera que la imposición de metas de capitalización a los agentes financieros, a partir de una evaluación externa del riesgo que no toma en cuenta el verdadero riesgo de estos agentes, continúa siendo una regulación poco efectiva. En su opinión, los criterios de riesgo establecidos por el Acuerdo de Basilea guardan poca relación con el verdadero riesgo que las instituciones financieras están asumiendo.

Igualmente, Goodhart defiende que las autoridades basen sus evaluaciones en los criterios de riesgo asumidos por los propios agentes financieros privados y que, a partir de éstos, elaboren una regulación efectiva, lo que probablemente tenderá a reforzar el proceso regulatorio. En este caso, lo importante es que los criterios de riesgo, que conformarían la base de la regulación, serían aquellos efectivamente asumidos por los agentes privados. El Acuerdo de Basilea se ubica muy lejos de este enfoque, y las dificultades para avanzar en una dirección más efectiva de regulación no son pocas entre las propias autoridades gubernamentales.

En su libro titulado «Money, Information and Uncertainty» (1991), Goodhart destaca un aspecto importante: no existe regulación financiera efectiva si no hay una estrecha colaboración entre los agentes financieros privados y las autoridades que ejercen la regulación, colaboración basada en el objetivo común de evitar problemas mayores en el

sistema. La articulación de esta colaboración no tiende aún a penetrar el proceso de negociación del marco regulatorio en el área financiera.

IV. Los países en desarrollo y el financiamiento del desarrollo

Cabe destacar que el desarrollo no está presente en la discusión más amplia sobre el reordenamiento monetario-financiero internacional. Como se señalara anteriormente en relación con la estabilización de las tasas de cambio, se supone una adhesión automática por parte de los países en desarrollo a las reglas monetarias una vez que éstas hayan sido constituidas por el seleccionado grupo de países industrializados.

La discusión en torno a una mayor convergencia entre las economías industrializadas y aquellas en desarrollo no existe, aunque ésta sea una condición básica para que las reglas monetarias internacionales puedan ser efectivamente cumplidas por éstos últimos, cuyas monedas tienden a ser más débiles. Es decir, la reducción de la asimetría entre las economías que integran el sistema, aspecto fundamental en el proceso de ordenamiento monetario en el ámbito de la región europea, está totalmente ausente en el debate sobre el sistema monetario internacional.

La problemática de los países en desarrollo sólo aparece cuando se discuten las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En este ámbito, la situación actual de las economías en desarrollo es evaluada a partir de dos ideas básicas (Henning, 1994). En primer lugar, habría un mayor consenso en cuanto al contenido de la política económica necesaria para el ajuste de las economías en desarrollo, que sería de naturaleza más ortodoxa y orientada al predominio del mercado. En segundo lugar, el problema del financiamiento de estas economías estaría en buena medida resuelto por el creciente acceso de estas economías al mercado financiero internacional globalizado. Así, la política del Banco Mundial debería ajustarse hacia un menor apoyo financiero al sector público y en favor de un creciente apoyo al sector privado, mientras que el FMI debería concentrar sus esfuerzos en la gestión y supervisión de la política económica a corto plazo (Bretton Woods Commission Report, 1994).

Esta concepción predominante tiene dos vertientes más. El financiamiento oficial, bi y multilateral, debería destinarse única y exclusivamente a aquellas áreas para las cuales el sector privado no canaliza sus recursos, es decir, esencialmente hacia el área social y el medio ambiente; además, en términos regionales, los países pobres y las economías en transición deberían recibir un trato prioritario. Los organismos financieros internacionales también deberían acelerar el proceso de mejoramiento de los países en desarrollo y aumentar la contribución de capital que a estos organismos aportan los países de renta media. Desde el punto de vista de la realidad de América Latina y el Caribe, esta concepción predominante amerita al menos algunas precisiones:

i) En los últimos años, no cabe duda de que la actuación económica de las autoridades de la región fue pautada por un profundo ajuste económico y la definición de una inserción dinámica de las economías en el contexto mundial. Pero esta acción se encuentra muy lejos de concretarse como proceso sostenido de crecimiento en la mayor parte de los países de la región. Las dudas en cuanto a esta posibilidad giran exactamente en torno a la cuestión del financiamiento externo. En la década de los 90, la región se benefició nuevamente del flujo de recursos internacionales privados, cuyo mantenimiento en la región amerita una evaluación juiciosa, habida cuenta de la naturaleza especulativa de una parte no despreciable de estos capitales, atraídos por el elevado diferencial en las tasas de interés. En otras palabras, en este momento la brecha del financiamiento externo está, de hecho, cerrada, pero no se sabe con certeza si se trata de una tendencia permanente y consolidada. Por lo tanto, sigue siendo necesario prever un financiamiento compensatorio, que entre en funcionamiento cuando haya una reversión del flujo de capitales. Este financiamiento ha de ser concebido en el seno de los organismos internacionales, porque el comportamiento de los agentes financieros privados es, por naturaleza, pro-cíclico.

ii) Las economías de la región iniciaron en años recientes un significativo proceso de ajuste fiscal interno, para el cual también contribuyó el financiamiento externo, en la medida en que viabilizó la contención del proceso inflacionario y permitió el reinicio del crecimiento económico. En la mayor

parte de los países este ajuste no está consolidado, lo que requerirá todavía cierto tiempo y esfuerzo interno. Si hubiese una reversión de los flujos de capitales externos, difícilmente se dará el ajuste fiscal interno, dado que se registrará una tendencia a la contención del nivel de actividades, y tampoco se puede descartar una nueva ola de fuga de capitales.

iii) El combate contra la pobreza en América Latina y el Caribe pasa antes que nada por el reinicio de un ciclo sostenido de crecimiento. Este depende, a su vez, de la consolidación del proceso de ajuste macroeconómico que, como se señalara anteriormente, puede verse comprometido si ocurre una reversión de los recursos financieros privados y una interrupción del ajuste fiscal.

iv) El ajuste macroeconómico, desde la crisis de la deuda externa, se ha realizado a costa de una significativa contención de las inversiones y los gastos en las áreas sociales, proceso éste que debe ser revertido, no sólo para combatir la pobreza en la región, sino también para viabilizar un proceso de desarrollo económico bajo el nuevo paradigma tecnológico.

América Latina, al haber perdido la prioridad desde el punto de vista geopolítico y, en consecuencia, no contar con recursos externos oficiales en abundancia y en términos concesionales, depende fundamentalmente de un esfuerzo interno para mejorar sus condiciones sociales y combatir la pobreza. Sin embargo, además de todas las dificultades internas para alcanzar un efectivo desarrollo social, cabría analizar si los recursos financieros externos de los organismos multilaterales están o no contribuyendo con este esfuerzo. Esta evaluación debe abarcar los costos, el contenido de los proyectos ejecutados y su efectiva contribución al combate contra la pobreza.

Este debate adquiere un tono todavía más estratégico si consideramos que los organismos financieros de desarrollo pretenden reorientar una parte importante de los recursos, hoy canalizados hacia el sector público, en dirección del sector privado, las áreas sociales y el medio ambiente.

En resumen, la problemática del desarrollo se encuentra muy abandonada en el debate de las cuestiones monetario-financieras internacionales. Adicionalmente, el enfoque analítico con el cual se abordan los temas del desarrollo de la región requiere al menos algunas precisiones. En tal sentido, la cuestión del financiamiento externo necesario para llevar adelante un ciclo de desarrollo sostenido todavía amerita atención. Y la lucha contra la pobreza, que depende sobre todo del referido ciclo, no ha arrojado los resultados esperados con las políticas específicas promovidas por los organismos financieros internacionales. La superación de estas dificultades es un desafío que debe ser enfrentado conjuntamente por los países de la región en un diálogo constructivo con los organismos financieros internacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGLIETTA, Michel, «*The International Monetary System: in Search of New Principles*», documento presentado en el seminario «Os Desafios à Reorganização do Sistema Monetário Internacional», CEBRAP/FUNAG, Sao Paulo, agosto 1994.

BRETTON WOODS: *Looking to the Future, Comission Report*, Washington, Julio 1994.

EICHENGREEN, Barry, «*History and Reform of the International Monetary System*», documento presentado en el seminario «Os Desafios à Reorganização do Sistema Monetário Internacional», CEBRAP/FUNAG, Sao Paulo, agosto 1994.

GOODHART, Charles, *Money, Information and Uncertainty*, MIT Press, Boston, 1991.

GOODHART, Charles, «*Private Financial Dynamics and the Challenge for the Policies of the Central Banks*», documento presentado en el seminario «Os Desafios à Reorganização do Sistema Monetário Internacional», CEBRAP/FUNAG, Sao Paulo, agosto 1994.

HENNING, C. Randal, «*International Monetary Reform and the Developing Countries*», documento presentado en el seminario «Os Desafios à Reorganização do Sistema Monetário Internacional», CEBRAP/FUNAG, Sao Paulo, agosto 1994.

JAYAWARDENA, Lal, «*The Bretton Woods Institutions and the Development Problems of the Poorer Developing Countries*», documento de insumo para el Informe de la Comisión Bretton Woods, agosto 1993.

Notas

1. Para un relevamiento exhaustivo de las propuestas más importantes, véase Baer, M. (coord.) «Os Desafios à Reorganização do Sistema Monetário Internacional», Segundo informe parcial de investigación, CEBRAP/FUNAG/SGPL/PNUD, Sao Paulo, marzo 1994.
2. El G-10 está conformado por: Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón, Reino Unido, Suecia, Suiza, (Suiza se adhirió en 1984, pero el Grupo siguió manteniendo su denominación de G-10).
3. Para mayor información, véase el punto 4.2. de «Os Desafios à Reorganização do Sistema Monetário Internacional», Tercer informe parcial de Investigación, CEBRAP/FUNAG/SGPL/PNUD, Sao Paulo, agosto 1994.

Guía para las nuevas negociaciones comerciales internacionales

→ *Secretaría Permanente del SELA*

Al compás de la globalización, el sistema de comercio internacional está sufriendo cambios profundos. Muchas normas y acuerdos vigentes tienen ya poco que ver con las características actuales de las transacciones comerciales. En los foros bilaterales y multilaterales se negocian políticas económicas mucho más que aranceles. En el siglo XXI, habrá que ser competitivo no sólo en los mercados sino también en el manejo de la nueva agenda de la negociación comercial.

I. El antiguo sistema de comercio Internacional

Los cambios en la agenda de las negociaciones reflejan el nuevo perfil del comercio mundial, que ya no se parece al que existía en los años 40 y 50:

* La casi totalidad del comercio era de bienes y se realizaba entre empresas desvinculadas unas de otras.

* El volumen total de las transacciones (bienes y servicios) representaba apenas el 10% de la producción mundial.

* Las principales barreras al comercio eran aplicadas a nivel de las fronteras y eran claramente identificables (aranceles y restricciones cuantitativas).

* Las empresas operaban únicamente dentro del ámbito nacional, y básicamente con capital, tecnología y mano de obra de su país.

* Las tasas de cambio eran fijas, lo cual facilitaba la planificación de la actividad comercial.

* La inversión extranjera representaba una pequeña proporción de la actividad económica mundial y no existía el vínculo inversiones extranjeras/comercio.

* En el GATT, establecido en 1947, se negociaba el ac-

ceso al mercado para productos nacionales claramente identificados.

II. El nuevo sistema de comercio Internacional

* Las transacciones de bienes han crecido dos veces más que la producción y representan 20% de la producción mundial.

* Los intercambios financieros anuales son 40 veces más elevados que el comercio anual de bienes y servicios.

* La mitad del comercio mundial se efectúa entre empresas multinacionales y sobre una base intra-empresa.

* El comercio de servicios representa una quinta parte del comercio total.

* Las principales barreras al comercio ya no son los aranceles sino las medidas no-arancelarias y otras políticas proteccionistas.

* La inversión extranjera directa, desde 1980, ha aumentado 4 veces más que el comercio, y es el instrumento clave para penetrar mercados y vender tecnología.

* Las tasas de cambio fluctúan y los capitales se mueven rápidamente al ritmo de las tasas de interés.

* Las amplias competencias de la nueva Organización Mundial de Comercio, junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, reflejan estos cambios.

III. Efectos de los cambios en la economía mundial

* Aumenta el alcance de los impactos externos sobre las economías en desarrollo, más dependientes de las redes de comercio y finanzas mundiales.

* Aumenta la similitud entre las políticas macroeconómicas de todos los países, tanto en desarrollo como industrializados.

* Aumenta la competencia entre países en desarrollo por atraer inversión extranjera.

* Se modifica la distribución geográfica de la producción mundial en función de las oportunidades comerciales y de la mano de obra.

IV. El rompecabezas del origen de los productos

Para determinar el arancel aplicable a una importación, el criterio clave era el país de origen del producto. Hoy, la tarea no es nada fácil para el aduanero que debe determinar el origen y el arancel, por ejemplo, de los patines para hockey sobre hielo, que se diseñan en Suecia, se financian en Canadá, se arman en EE.UU y Dinamarca, y se distribuyen en Europa o Norteamérica. El material de sus partes es una aleación con patente estadounidense pero fabricada en Japón. La campaña publicitaria de dichos patines se proyecta en Gran Bretaña; el rodaje de la película se efectuó en Canadá, se compaginó en Inglaterra y se editó en EE.UU.

Con bienes como los automóviles, la mezcla se complica aún más: recientemente, Francia intentó (sin éxito) explicar a Margaret Thatcher por qué el Nissan Bluebird, armado en Gran Bretaña con 80% de componentes europeos, estaba sujeto a las cuotas aplicables a los productos japoneses. Taiwan también intentó restringir la importación de vehículos japoneses, pero tuvo que exceptuar al Toyota armado en EE.UU.

V. Los nuevos temas de la agenda comercial

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales acaba de concluir, pero ya varios países sostienen que deben iniciarse otras negociaciones en torno a los "nuevos" temas del comercio, y que la Organización Mundial de Comercio (OMC), que sustituye al GATT, es el foro adecuado. Entre otros, los temas que integrarán la agenda de la OMC (y que ya aparecieron en las negociaciones bilaterales) son los siguientes:

1. El régimen de Inversión extranjera:

La Ronda Uruguay inició el tratamiento de los criterios que vinculan el régimen aplicable al capital extranjero con la producción de bienes y servicios, considerando que hoy en día la inversión es la punta de lanza en la conquista de nuevos mercados. Entre otros, el criterio del "trato nacional" otorgado al capital extranjero ha sido objeto de largos debates que se intensificarán en la OMC.

Mientras tanto, hay dos importantes antecedentes en este campo: en primer lugar, los compromisos adquiridos por muchos países de América Latina y el Caribe mediante los acuerdos bilaterales y multilaterales de protección de inversiones (con EE.UU., con la Overseas Private Investment Corporation de EE.UU., con varios países europeos, con la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones, etc.); en segundo lugar, la inclusión del sector servicios en la normativa internacional sobre inversiones mediante el "Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios", aprobado en la Ronda Uruguay.

2. Comercio y medio ambiente:

A medida que van ampliando sus normas internas sobre protección del ambiente, los países industrializados extienden cada vez más la aplicación de esas normas a los productos importados. De esta manera, está surgiendo una nueva forma de proteccionismo comercial disfrazado de argumentos ambientalistas. Es fácil prever que los mecanismos de solución de controversias comerciales de la OMC serán muy solicitados, por los países en desarrollo en particular, en relación con disputas de esta índole. Por ejemplo, Venezuela está recurriendo al mecanismo de arbitraje del GATT en respuesta a la acusación de los EE.UU. de que su gasolina es contaminante. El tema de la exportación de atún a EE.UU. también fue objeto, hasta el año pasado, de muchas controversias con varios países latinoamericanos argumentando daños a la población de delfines por los métodos de pesca del atún.

3. Comercio y legislación laboral:

El término "dumping social" ya ha surgido en el lenguaje de los negociadores comerciales de muchos países industrializados. El interés por este tema aumenta a medida que se agrava la tasa de desempleo en los países de la OCDE: a finales de 1994, habrá 36 millones de desempleados en ese grupo de países. Según ellos, si el bajo costo de una importación (proveniente de los países en desarrollo) se debe al bajo costo de la mano de obra, hay una "explotación" que no refleja el costo social "real", y por ende hay dumping: esta es una manera de camuflar el tema de la pérdida de competitividad de los países industrializados.

El argumento se está extendiendo al financiamiento: una reciente disposición legal de los EE.UU. autoriza a sus Directores Ejecutivos en los bancos multilaterales de desarrollo a vetar préstamos para países cuya legislación laboral no satisfaga los criterios de los EE.UU.

4. Políticas en materia de "competencia" o anti-monopolios:

Los oligopolios y monopolios "naturales", establecidos por los gobiernos, o derivados del poder de las empresas transnacionales, inciden directamente sobre los flujos mundiales de comercio e inversión y sobre el acceso a los mercados. En este sentido, la apertura comercial y financiera de los países de América Latina y el Caribe facilita las operaciones de los oligopolios o monopolios más competitivos a nivel mundial, tanto para el comercio de bienes como de servicios (servicios financieros y bancarios en particular).

Los flujos de inversión, vinculados o no al comercio de bienes, también se mueven en función de la presencia de "holdings" financiero-industriales en un determinado país. La OMC, fiel a su principio de la transparencia de los mercados, quizás tenga que determinar cuáles compromisos internacionales son deseables en esta materia.

VI. Lineamientos para la negociación

Cuáles son las nuevas reglas del juego:

- Ha cambiado el contenido de las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales: negociar reglas del juego (es decir políticas y regímenes para la inversión, los subsidios, las normas ambientales o laborales) es más importante que negociar aranceles. En otros términos, lo que está en el tapete son las políticas de desarrollo de un país.

- Han cambiado las técnicas de negociación al plantearse dos posibilidades extremas: o los negociadores saben manejar una gran variedad de temas vinculados al comercio (medio ambiente, migraciones, empleo, tecnología, propiedad intelectual, financiamiento, mercadotecnia, gestión empresarial, etc.), o las delegaciones de negociadores se amplían para incluir a varios expertos en distintos temas, en el supuesto de que se coordinen entre ellos en la identificación de los intereses nacionales.

- Ha cambiado el formato de los acuerdos internacionales: ya no se estipula lo que los gobiernos NO deben hacer ("listas negativas"), sino que se negocian reglas de lo que HAY QUE HACER ("normas positivas"), con implicaciones jurídicas y políticas significativas sobre lo que es o no es del ámbito de la soberanía nacional.

América Latina y el Caribe, con economías abiertas y con un enorme potencial en los mercados internacionales (sobre todo a raíz de la Ronda Uruguay) no puede menospreciar las implicaciones de esta agenda de negociación. Por ello, es indispensable que los países de la región:

*** se familiaricen con el contenido de los "nuevos temas" e inicien la formación de negociadores hábiles en el manejo de las actividades de la OMC (éste es un buen tema para los futuros programas de cooperación técnica internacional);

*** refuercen sus mecanismos de consulta y concertación regional en estos temas.

En tal sentido, la Secretaría Permanente del SELA, además de adelantar varios estudios al respecto, organizará una reunión sobre los "Nuevos Temas del Comercio" a celebrarse en Caracas en enero de 1995.

En vísperas de la Cumbre de Miami: Expectativas y realidades

↪ *Secretaría Permanente del SELA*

Desde la Alianza para el Progreso de 1961, pocos eventos han despertado tantas expectativas como la próxima Cumbre de las Américas a celebrarse en Miami del 9 al 11 de diciembre, pero, en efecto, serán pocas las que lograrán cumplirse. Sin embargo, la Cumbre debe ser considerada como una valiosa oportunidad para que la región envíe claros mensajes sobre sus necesidades de desarrollo integral, sus logros en materia de apertura económica, la importancia de su proceso de integración regional, y su visión de la nueva cooperación hemisférica.

I. La apuesta al libre comercio y la apertura

La Cumbre de Miami coincide con un momento en que la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe se fundamenta en dos metas:

- * consolidar su apertura económica con más comercio e inversión;

- * insertarse en los grandes bloques económicos mundiales para facilitar su acceso a tecnología, mercados y capital.

El logro de estas metas demostrará la validez y la sustentabilidad de la nueva estrategia en comparación con el anterior modelo de sustitución de importaciones y de economía cerrada, y justificará el costo de una apertura que, hasta la fecha, ha sido básicamente unilateral.

De allí las expectativas generadas por la Cumbre: su convocatoria coincidió con el anuncio, por parte de los EE.UU, de que el libre comercio hemisférico sería el tema económico clave. Se comentó que la Cumbre marcaría el inicio de la fase post-TLCAN (Tratado de Libre Comercio de

América del Norte), definiendo las modalidades de acceso de los demás países de la región, así como varias acciones de cooperación hemisférica. Para la opinión pública, el mensaje inicial era claro: la Cumbre iba a apoyar la apuesta al libre comercio y a la apertura.

II. La apuesta a la Integración regional

1. Integración es más que libre comercio

Siguiendo el modelo de la Unión Europea, el concepto de "integración" se refiere a un proceso gradual de delegación de soberanía económica, social y política, cuya meta final es la Confederación de Estados.

En la integración, el libre comercio es tan sólo un primer paso hacia una política comercial, y luego macroeconómica, común. En este sentido, el término integración está bien aplicado cuando se refiere a procesos como los del MERCOSUR, del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano, del CARICOM, o del G.3, pero es inexacto cuando se habla del TLCAN que se limita al libre comercio.

América Latina y el Caribe no sólo apostó al éxito de la apertura económica para su desarrollo, sino también al éxito de la integración regional y subregional, cuyas cifras son elocuentes: entre 1986 y 1992, las exportaciones intrarregionales se incrementaron en 135%, y entre 1991 y 1994 el comercio intra-ALADI ha crecido en un 50%.

La proliferación de acuerdos es señal de dinamismo: hay más de 20 acuerdos bi y multilaterales que establecen distintos grados de integración entre países de América Latina y el Caribe. Con ello, la vida de los aduaneros y de los diplomáticos se ha complicado mucho, pero no la de los comerciantes e inversionistas, que se están beneficiando de las nuevas oportunidades de negocios. La proliferación de acuerdos genera confusión, pero es positiva e inevitable en el corto y mediano plazo: al igual que entre los países de la Unión Europea, donde se habla de integración "a la carta", hay distintos niveles de apertura, libre comercio e integración entre los países de América Latina y el Caribe, y por ende, distintos instrumentos.

En este sentido, la consolidación de acuerdos regionales y subregionales equivale a la conformación de un rompecabezas, cuyos objetivos finales son tanto la integración

de las economías de la región, como el libre comercio hemisférico.

III. Comercio: el tema más comentado, pero el menos negociado

Tanto en EE.UU como en la región, hay conciencia de que el ritmo de avance en lo comercial determinará las relaciones hemisféricas de las próximas décadas. Sin embargo, el tema del comercio ha bajado sustancialmente de importancia en la preparación de la Cumbre, por dos motivos básicos:

- el Presidente Clinton no tiene, por ahora, autoridad de "negociación expedita" para adelantar la ampliación del TLCAN y hay mucha incertidumbre en torno a la posición del nuevo Congreso de los EE.UU en materia de comercio, aún cuando ya parece asegurada la ratificación de los resultados de la Ronda Uruguay gracias a una reserva negociada con el líder republicano del Senado: los Estados Unidos se podrían retirar de la Organización Mundial de Comercio si, en un período de 5 años, la comisión de jueces federales encargada de revisar las soluciones de controversias de la OMC determina que hubo más de 3 decisiones contrarias a los intereses de EE.UU.

- el peso otorgado al libre comercio hemisférico varía mucho según los países de América Latina y el Caribe, en función de las características de su intercambio con los EE.UU.

Los resultados de la reciente Cumbre de la Cooperación Económica de Asia y Pacífico (APEC) serán más que una referencia académica en el tratamiento del tema comercio en Miami. En vista de que la APEC acordó un cronograma de liberalización comercial (2010 para los países industrializados y 2020 para los demás), los negociadores de la región se han visto estimulados a reabrir la "caja de Pandora" del cronograma hemisférico. La no adopción de algún calendario, o al menos, de un pronunciamiento preciso para el libre comercio hemisférico, afectaría el clima general de las relaciones de la región con los EE.UU, dejando un mensaje de "discriminación" en favor de la APEC.

Pero más que un cronograma, lo importante para América Latina y el Caribe son las implicaciones de la liberalización acordada por Estados Unidos y Canadá con la APEC;

¿hasta qué punto se justifica una zona hemisférica de libre comercio si Estados Unidos otorga a la APEC el mismo acceso a su mercado que a nuestra región? Por otra parte, si las corrientes de comercio generan inversión, la liberalización acordada con la APEC atraerá capitales en desmedro de las potenciales flujos que podría captar América Latina y el Caribe. Si en el marco de la APEC se igualan o superan los niveles de liberalización obtenidos en el hemisferio, ¿qué quedaría de la supuesta relación "especial" con América Latina y el Caribe?

El BID, la CEPAL y la OEA elaboraron un plan de trabajo para las negociaciones comerciales hemisféricas, consistente con el "regionalismo abierto", la convergencia de los esquemas de integración y compatible con las normas del GATT, el cual implica:

- * reconocer que los acuerdos subregionales existentes son elementos positivos para el libre comercio hemisférico;

- * establecer un calendario preciso de liberalización;

- * determinar un conjunto de normas mínimas comunes para los temas relacionados con el comercio (por ejemplo, propiedad intelectual, movimientos de capital, medio ambiente y cuestiones laborales).

- * diseñar un mecanismo de negociación y seguimiento del tema comercio, con el apoyo de los organismos hemisféricos invitados a la Cumbre (OEA, BID, CEPAL);

- * disponer del apoyo financiero del BID y del Banco de Norteamérica (creado en el marco del TLCAN).

Un plan de esta naturaleza permitiría sin duda acercarse a las expectativas de muchos países de la región, pero requeriría un nivel de compromiso político, de preparación técnica y de concertación intrarregional mayor al que se ha percibido hasta la fecha. En particular:

- del lado de América Latina y el Caribe, requeriría mucha claridad en cuanto a la articulación entre la integración regional (objetivos y modalidades de la convergencia) y la eventual ampliación del TLCAN, y en cuanto a los compromisos no comerciales que los EE.UU pondrán como condición para la liberalización comercial (medio ambiente, dumping social, propiedad intelectual, etc.);

- del lado de los EE.UU, también requeriría aclarar muchos de los puntos oscuros de su política comercial, como por ejemplo, la permanencia del Sistema Generalizado de Preferencias más allá de 1995, y la posibilidad de usar reta-

liaciones unilaterales mediante la Sección 301. Hay que recordar que la fidelidad de los EE.UU al libre comercio termina allí donde empiezan sus intereses vitales.

Son cuatro los resultados mínimos a los cuales debería aspirar América Latina y el Caribe en materia de comercio:

- La ampliación del TLCAN como vía hacia el libre comercio hemisférico;
- Un cronograma de liberalización comercial más acelerado que el de la APEC, incluyendo la debida consideración de la erosión de las preferencias otorgadas a Centroamérica y el Caribe;
- Un mecanismo de negociación y seguimiento similar al que propone el documento OEA/BID/CEPAL.
- Precisiones en torno a los "puntos oscuros" de la política comercial de los EE.UU antes de convocar cualquier reunión ministerial sobre comercio en seguimiento a la Cumbre.

IV. Objetivos comunes, Instrumentos divergentes

La preparación de esta Cumbre se ha caracterizado tanto por una inusitada coincidencia entre los EE.UU y la región en cuanto a los principios económicos que deben regir la relación hemisférica, como por tradicionales divergencias en torno a la instrumentación de dichos principios:

* Para América Latina y el Caribe, el contenido económico de la Cumbre es más relevante que su sentido político, y viceversa para los EE.UU.

* Los niveles de intercambio de los países de la región con los EE.UU son muy variados e inciden directamente sobre la prioridad del comercio hemisférico para cada uno de ellos (por ejemplo, en Brasil y Argentina, más de los 2/3 de su comercio no se hace con los EE.UU, y un acuerdo MERCOSUR-Unión Europea puede ser más importante; al otro extremo está México, con el 80% de su intercambio con los EE.UU).

* También hay prioridades diferentes en cuanto a otros temas: energía y corrupción para Venezuela, narcotráfico para Colombia, tecnología para Brasil, la paridad con el TLCAN para Centroamérica y el Caribe; en el caso de los EE.UU las prioridades se centran en la democracia, la participación de la sociedad civil, el medio ambiente y los mer-

cados de capital (que habría que "homogeneizar", probablemente en función de la normativa de los EE.UU).

* Hay mayor coincidencia en la importancia del desarrollo social, pero es difícil ver uniformidad de criterios en cuanto a los instrumentos correspondientes (en particular en el punto clave del financiamiento de las políticas sociales). Hay que recordar, según estimaciones del Banco Mundial, que una efectiva reducción de la pobreza en la región requiere que el ritmo de crecimiento actual del PIB (alrededor de 3% al año) se duplique.

* El lenguaje también refleja concepciones distintas: los EE.UU hablan de "colaboración", de vagas acciones internacionales y muchas acciones nacionales, de "premios", incentivos y análisis, mientras que la región insiste en los conceptos de desarrollo y cooperación, en acciones de ayuda técnica y sobre todo financiera para instrumentar las iniciativas que se acordarán en la Cumbre.

V. Seguimiento y financiamiento de los resultados de la Cumbre

En vista de que en Miami se logrará, en el mejor escenario, establecer un calendario de negociaciones comerciales y algunas acciones futuras de cooperación, el seguimiento de la Cumbre es más importante que la reunión en sí, y su éxito dependerá de:

- La intensidad y la calidad del trabajo técnico, tanto intrarregional como con los EE.UU y con Canadá. Llama la atención la metodología poco ortodoxa que ha sido utilizada por los EE.UU para la preparación de esta Cumbre: muchos contactos sectoriales, bilaterales y con organizaciones no gubernamentales, generalmente al margen de los Ministerios de Relaciones Exteriores, y poco trabajo técnico de investigación y diagnóstico conjunto con los países de la región. La metodología a seguir para la instrumentación de los resultados - al igual que los mecanismos institucionales existentes o nuevos que serán necesarios - deberá formar parte integrante del consenso que se logre en Miami. Se comenta, en los EE.UU y Canadá, la conveniencia de iniciar las negociaciones comerciales en el marco de la OEA, con el apoyo del BID y la CEPAL.

- Los recursos disponibles para las iniciativas que se lancen en la Cumbre, tanto nacionales como hemisféricas. En

este sentido, es importante recordar algunos de los mecanismos financieros existentes que pueden ser los instrumentos indispensables de la nueva cooperación hemisférica:

- El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) creado en 1992 en el marco del BID dispone de US\$ 1300 millones disponibles para dos metas principales: (i) reducir los costos sociales de la modernización económica (que es una de las preocupaciones de la región), atendiendo en particular la economía informal; (ii) impulsar al sector privado y a la competitividad de las economías de América Latina y el Caribe.

- El propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aumentó recientemente su capital y que, de conformidad con sus prioridades, podría financiar varias de las iniciativas que emanen de la Cumbre en materia de política social, infraestructura, modernización del Estado, e integración regional para acelerar la convergencia.

- La eventual adhesión de otros países al TLCAN daría, en principio, derecho a los recursos del Banco Norteamericano de Desarrollo creado para apoyar la instrumentación de ese acuerdo. Actualmente, este Banco dispone de US\$ 3000 millones para financiamiento de largo plazo, es decir más recursos que el FOMIN.

- En materia de medio ambiente, ya existe la Facilidad Global administrada por el Banco Mundial, y es de suponer que los EE.UU insistirán en evitar mecanismos adicionales para este tema.

En general, es utópico pensar que Canadá y sobre todo los EE.UU acepten establecer nuevos mecanismos financieros ad hoc para las iniciativas de la Cumbre. La directriz negociadora de América Latina y el Caribe debería ser entonces de asegurar, en el marco de los mecanismos existentes, un financiamiento adecuado para sus prioridades de desarrollo (principalmente programas sociales y apoyo a la integración regional).

Hasta la fecha, ha habido poco énfasis, del lado de América Latina y el Caribe, en cuanto al tema del financiamiento del desarrollo tratado desde un punto de vista global: la apertura económica implica déficit de balanza comercial que, aunados al peso de la deuda externa, merman la capacidad de la región de autofinanciar sus inmensas necesidades de inversión. El financiamiento externo (ayuda, préstamos e inversión directa) seguirá siendo durante mucho tiempo

po el complemento indispensable para el desarrollo integral, por lo que debe ser, en Miami, tema prioritario.

En este orden de ideas, también habría que lanzar, en Miami, un importante esfuerzo de promoción, gestación y ejecución de inversiones en la región, aprovechando, en particular, las nuevas oportunidades de comercio e inversión brindadas por la Ronda Uruguay y por la apertura regional. Un nuevo flujo de inversiones hacia la región compensaría, al menos en parte, la potencial desviación de capitales hacia la APEC.

VI. El sentido de la oportunidad

Aún cuando no se cumplan las expectativas originales, la oportunidad que ofrece la Cumbre de comprometer a los EE.UU. con acciones de cooperación económica hemisférica no puede ser desperdiciada. Para América Latina y el Caribe la Cumbre es, en particular, la oportunidad para lanzar a los Gobiernos y a la opinión pública de EE.UU. y Canadá tres mensajes:

- * que se requiere un desarrollo sostenido e integral para seguir adelante con las reformas económicas emprendidas en la región;

- * que se requiere una instrumentación del libre comercio hemisférico que no vaya en detrimento del Sistema Multilateral de Comercio ni de los resultados ya tangibles en materia de comercio e inversión logrados por los esquemas de integración regional y subregional;

- * que se requiere un esquema de cooperación hemisférica flexible, sin exclusiones de ningún país y diseñado de tal manera de tomar en cuenta las disparidades económicas y sociales de los países involucrados. El mayor reto de la nueva cooperación hemisférica consistirá en evitar los potenciales conflictos que podrían surgir de un enfoque "caso por caso" de la liberalización comercial, y asegurarse que los intereses de las economías más pequeñas y vulnerables de la región sean debidamente tomados en cuenta. La cooperación y el libre comercio hemisférico no pueden ser únicamente un premio a los que han sido más exitosos en su proceso de apertura económica.

Clasificación temática de documentos elaborados por la Secretaría Permanente del SELA en 1994

SELA

↔ *Secretaría Permanente del SELA*

I. Introducción

Con el objetivo de facilitar la ubicación y utilización de los documentos elaborados por la Secretaría Permanente durante 1994, se ha considerado de interés realizar una clasificación temática de los mismos.

Los distintos temas corresponden a las áreas prioritarias de trabajo acordadas para el desarrollo de las nuevas modalidades de la cooperación económica; ellos son: (1) Comercio Internacional, (2) Industrialización, innovación tecnológica y propiedad intelectual, (3) Financiamiento e inversión extranjera, (4) Integración Regional, (5) Cooperación hemisférica y Relaciones con los Estados Unidos, (6) Relaciones con la Unión Europea, (7) Desarrollo social, (8) Otros temas prioritarios, y (9) Cooperación Técnica (CTPD).

Por otra parte, en el numeral (10) se incluyen las publicaciones periódicas de la Secretaría Permanente aparecidas en 1994. En el numeral (11) se consignan los materiales informativos (bases de datos) distribuidos por la Secretaría Permanente en este lapso.

La presente lista ha sido hecha con base en los documentos elaborados para la XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano (30 de mayo al 3 de junio de 1994), en los trabajos preparados para las distintas reuniones organizadas por la Secretaría Permanente, así como en los materiales presentados como aporte del SELA a otras reuniones regionales e internacionales.

1. Comercio Internacional

- «Resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay -Perspectiva latinoamericana y del Caribe» (SP/CL/XX.O/Di N° 2).
- «Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS): importancia y oportunidades para la región latinoamericana y del Caribe» (SP/CL/XX.O/Di. N° 3).
- «Compendio de las barreras comerciales aplicadas por los países industrializados a las exportaciones de América Latina y el Caribe» (SP/CL/XX.O/Di N° 12).
- «Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias en la Organización Mundial de Comercio». (IV Cumbre Iberoamericana. Cartagena, Colombia, 14-15 de junio de 1994). SP/DRE/Di N° 1-94.
- «El SELA ante los «nuevos temas» del comercio internacional: ideas para la acción». (VIII Reunión Cumbre del Grupo de Río. Río de Janeiro, Brasil, 9-10 de septiembre de 1994).
- «América Latina y el Caribe: los compromisos de la Ronda Uruguay». (VIII Reunión Cumbre del Grupo de Río. Río de Janeiro, Brasil, 9-10 de septiembre de 1994).
- «Notas sobre los compromisos de la Ronda Uruguay en materia agrícola». (VIII Reunión Cumbre del Grupo de Río. Río de Janeiro, Brasil, 9-10 de septiembre de 1994).
- «El 'dumping' social: la política social como política comercial». (SP.CL/XX.O/Di N° 4)
- «América Latina y el Caribe hacia el Siglo XXI: la Agenda Comercial». (SP/CL/XX.O/DT N° 9).
- «Análisis cuantitativo de los resultados de la Ronda Uruguay» (por países).

2. Industrialización, Innovación tecnológica y propiedad intelectual

- «Experiencias nacionales en procesos de reconversión y modernización del aparato productivo» (SP/IR/FRPI/DT N° 5).
- «La innovación y el desarrollo tecnológico como factores estratégicos de la competitividad y el desarrollo industrial en América Latina» (SP/IR/FRPI/DT N° 8).
- «El desarrollo de la pequeña y mediana industria en el con-

texto de la modernización del aparato productivo y la competitividad en América Latina y el Caribe». (SP/IR/FRPI/DT N° 11)

-«Documentación de patentes y desarrollo tecnológico. Posibles áreas de cooperación regional» (SP/IV/Foro/PI/DT N° 3).

-«Tendencias legislativas latinoamericanas en Derecho de Autor y su adecuación a las modernas tecnologías» (SP/IV/Foro/PI/DT N° 4).

-«Informe de la IV Reunión del Foro Latinoamericano y del Caribe sobre la Propiedad Intelectual» (SP/CL/XX.O/Di N° 5).

-«Análisis de los resultados de la V Conferencia General de la ONUDI» (SP/CL/XX.O/Di N° 6).

-«La legislación de patentes y las nuevas tecnologías en América Latina y el Caribe» (SP/IV/Foro/PI/DT N° 5).

-«Informe de Avance del Programa Regional de CTPD en materia de Propiedad Intelectual (SP/IV/Foro/PI/Di N° 3).

-«Informe Final de la Primera Reunión del Foro Regional de Política Industrial». (I.R./FRPI/DF N° 1).

3. Financiamiento e Inversión extranjera

-«Reformas de los Sistemas Financieros en América Latina y el Caribe» (SP/DRE/Di N° 2-94).

-«Inversión Extranjera en América Latina» (folleto).

-«50 años de las Instituciones de Bretton Woods: Reflexiones y propuestas para una mejor relación con América Latina y el Caribe» (SP/BW/DT N° 1).

-«50 años de las Instituciones de Bretton Woods: El punto de vista de los países en desarrollo. Documentos del Grupo de los 24 y elementos para la acción de América Latina y el Caribe». (SP/DRE/Di N° 5).

-«Apertura Económica e Integración Regional: Mecanismos financieros de apoyo al comercio e inversión en América Latina y el Caribe» (SP/ERIFEB/Di N° 1).

-«Propuesta del establecimiento de un mecanismo permanente de apoyo financiero a la integración regional». (SP/ERIFEB/DT N° 2).

-«Establecimiento de un foro permanente sobre los aspectos financieros de la integración regional». (ERJFEB/DF N° 1).

4. Integración Regional

- «Evolución del proceso de integración regional 1993-1994». (SP/CL/XX.O/Di N° 7).
- «Síntesis de las normas de política comercial que se aplican en los acuerdos de integración centroamericana (MCCA) y de la Comunidad del Caribe». (Reunión de Responsables gubernamentales de Política Comercial, Quito, 10-11 de octubre de 1994). (SP/DRE/DT N° 3).
- «Análisis de las normas e instrumentos de política comercial aplicados en la ALADI, MERCOSUR, GRAN, MCCA y CARICOM: pautas para un proceso de armonización regional». (Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial, Quito, 10-11 de octubre de 1994). (SP/DRE/DT N° 5).
- «Informe Final de la Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial en América Latina y el Caribe» (ALADI/CEPAL/SELA/RGPC/IF).
- «La Ronda Uruguay y la Integración Regional». (ALADI/CEPAL/SELA/RGPL/DT N° 11).
- «Comunicación para la Integración: el camino de los cambios» (SP/CL/XX.O./Di N° 15).

5. Cooperación Hemisférica y Relaciones con los Estados Unidos

- «Análisis de la evolución económica de Estados Unidos y sus consecuencias para las relaciones externas de América Latina y el Caribe». (SP/CL/XX.O/Di N° 1).
- «Atlas económico estratégico del Estado de Florida». (SP/CL/XX.O/Di N° 11).
- «Perspectivas para la Cooperación Hemisférica entre América Latina y el Caribe con Estados Unidos y Canadá». (VIII Reunión Cumbre del Grupo de Río. Río de Janeiro, Brasil, 9-10 de septiembre de 1994).
- «La Cumbre Hemisférica de Miami: Comentarios a la Agenda propuesta por Estados Unidos». (VIII Reunión Cumbre del Grupo de Río. Río de Janeiro, Brasil, 9-10 de septiembre de 1994).
- «La diplomacia interna del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: enseñanzas para los Estados Miembros del SELA». (ALADI/CEPAL/SELA/RGPC/Di N° 1).
- «Estados Unidos y el proceso de liberación comercial e in-

tegración regional en el hemisferio occidental. Un marco de análisis y algunas cuestiones de política». (ALADI/CEPAL/SELA/RGPC/DT N° 8).

6. Relaciones con la Unión Europea

-«La Unión Europea y América Latina: hacia una redefinición de las relaciones birregionales».

(SP/CL/XX.O/Di N° 13).

-«Informe del Proyecto «La dinámica de relación entre América Latina y el Caribe y la Comunidad Europea. Regionalización del espacio productivo y nuevas formas de competencia y gestión»». (SP/CL/XX.O/Di N° 10).

-«El Comercio entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: un diagnóstico global». (SP/DRE/Di N° 3-94).

7. Desarrollo social

-«Hacia políticas sociales más eficientes: elaboración de un indicador para evaluar la eficiencia del Gasto Social en América Latina y el Caribe» (SP/REEGS/DT N° 1).

-«Hacia Políticas Sociales más eficientes: reflexiones generadas por la Reunión de Expertos sobre Eficiencia del Gasto Social» (SP/REEDS/DF N° 1).

-«Solidaridad para la Competitividad: apuntes preliminares (SP/CL/XX.O/DT N° 11).

-«Solidaridad para la Competitividad: hacia un nuevo paradigma de gestión productiva» (SP/UNESCO/RREDSCM/DT N° 7).

-«Políticas sociales y económicas integradas. Esbozo para una socioeconomía política» (SP/UNESCO/RREDSCM/DT N° 4).

-«Programa Convergencia: Informe de Progreso» (SP/CL/XX.O/Di N° 8).

-«Informe sobre la Reunión Regional de Expertos sobre Desarrollo Social y la Cumbre Mundial». (UNESCO/RREDSCM/DF N° 1).

8. Otros temas prioritarios

-«Las nuevas pautas de la coordinación económica internacional: la respuesta de América Latina y el Caribe» (VIII Reunión Cumbre del Grupo de Río).

- «El SELA frente al Siglo XXI: ubicación en el sistema regional e internacional» (SP/CL/XX.O/DT N° 7).
- «La IV Cumbre Iberoamericana: iniciativas para la acción» (IV Cumbre Iberoamericana - Cartagena de Indias, junio 15/94).
- «Anotaciones para establecer un sistema de seguimiento de las Cumbres Iberoamericanas» (Reunión de Cancilleres, Santafé de Bogotá, agosto 6/94).
- «Agenda para el Desarrollo y la reestructuración de los Organismos Económicos Internacionales: implicaciones para el SELA» (SP/CL/XX.O/Di N° 14).
- «Programa del SELA para el fortalecimiento de las relaciones entre América Latina y el Caribe» (SP/CL/XX.O/DT N° 14).
- «Mecanismo para establecer un Fondo Regional para la Prevención y Ayuda Mutua en caso de catástrofes» (Reunión de la Asociación de Estados del Caribe, Puerto España/oct./94).
- «Situación de las actividades de integración y cooperación en áreas prioritarias de interés para la Asociación de Estados del Caribe» (SP/TM-ACS/Di N° 1)
- «Segundo Informe de Avance del Programa CONVERGENCIA en materia de Desarrollo Tecnológico en Salud» (SP/RDCTI94/DT N° 6)

9. Cooperación Técnica (CTPD)

- «IX Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional (Puntos Focales Nacionales). Informe de Relatoría sobre CTPD» (SP/CL/XX.O/DT N° 12).
- «IX Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional (Segunda parte). Informe de Relatoría sobre el VI Ciclo de Programación del PNUD» (SP/CL/XX.O/DT N° 13).
- «Informe de la Secretaría Permanente sobre actividades de CTPD» (SP/RDCTI94/DT N° 2).
- «Propuesta de una metodología común para la instrumentación de actividades y programas de CTPD y criterios de negociación» (SP/RDCTI94/DT N° 3).
- «Utilización del mecanismo de Triangulación con Países Industrializados y Organismos Internacionales» (SP/RDCTI94/DT N° 4).
- «Sector Privado: una Oportunidad Pendiente para la Cooperación Internacional» (SP/RDCTI94/DT N° 5).

10. Publicaciones Periódicas

-«Notas Estratégicas» (mensual).

- 1: Empleo y migración: nuevos temas en la Agenda Económica Internacional.
- 2: Qué agenda para la Cumbre Hemisférica?
- 3: Potencialidades de la relación Unión Europea-América Latina.
- 4: Perfil de la Organización Mundial de Comercio.
- 5: Los retos de la nueva Asociación de Estados del Caribe.
- 6: Las contradicciones del financiamiento externo.
- 7: Guías para las nuevas negociaciones comerciales.
- 8: Hacia un nuevo modelo de gestión productiva: solidaridad para la competitividad.
- 9: En víspera de la Cumbre de Miami: Expectativas y Realidades.

-«Boletín Estados Unidos» (mensual).

-«Integration Bulletin» (quincenal).

-«Revista 'Capítulos'» (trimestral).

Nº 38 El debate sobre el comercio y el medio ambiente / Enero-Marzo.

Nº 39 Relaciones internacionales y cooperación regional / Abril-Junio.

Nº 40 Reformas de los sistemas financieros en América Latina / Julio-Septiembre.

Nº 41 Políticas de industrialización y desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe / Octubre-Diciembre.

11. Bases de Datos e Información relevante

-Base de datos sobre «Instrumentos jurídicos de la integración regional» - SISDOC - (Diskette entregado con ocasión de la XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano).

-CD-ROM «Red de Redes», conteniendo, entre otros, las bases de datos SISCO, REFEX-DATA y DIBIO de la Secre-

taría Permanente (distribuido con ocasión de la XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano).

-Lista de Acuerdos, Convenios y otros instrumentos de cooperación suscritos por la Secretaría Permanente del SELA (actualizada a diciembre de 1994) (SP/CD/Di No. 1 - 94).

-Informe de Actividades de la Secretaría Permanente - 1993 (enero a diciembre) Caracas, 22 de febrero de 1994.

Impreso en los talleres gráficos de

EDITORIAL TORINO

Telf.: (02) 239.76.54 - 235.2431

Fax: (02) 235.43.36

Caracas - Venezuela

- **Políticas de industrialización y desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe**
Salvador Arriola

- **Políticas y estrategias industriales ante el reto de la competitividad**
Mauricio de María y Campos

- **El desafío de la competitividad: cuatro tesis y una propuesta**
Joseph Ramos

- **La integración como servicio**
Hugo Varsky

- **Innovación y desarrollo tecnológico: factores estratégicos de la industrialización**
Secretaría Permanente del SELA

- **La política industrial de Jamaica**
Karl Samuda

- **Implicaciones para América Latina de la política industrial del sureste asiático**
Yasutoshi Kawada

- **Solidaridad para la Competitividad: hacia un nuevo paradigma de gestión productiva**
Secretaría Permanente del SELA

- **Desarrollo y transformación productiva**
José María Figueres

- **Conclusiones y recomendaciones de la I Reunión del Foro Regional sobre la Política Industrial**

- **El debate en torno a la reforma del sistema monetario-financiero internacional**
Mónica Baer

- **Guía para las nuevas negociaciones comerciales internacionales**
Secretaría Permanente del SELA

- **En vísperas de la Cumbre de Miami: Expectativas y realidades**
Secretaría Permanente del SELA