

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1991

SUMARIO

Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica. <i>Larry Wilmore y Jorge Máttar.</i>	7
Perspectivas sobre la equidad. <i>Marshall Wolfe.</i>	21
Actores sociales y ajuste estructural. <i>Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos.</i>	39
La selectividad como eje de las políticas sociales. <i>Percy Rodríguez Noboa</i>	55
El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional. <i>Peter West.</i>	63
Conversión de la deuda externa en capital. <i>Michael Mortimore.</i>	87
Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa. <i>Colin Bradford.</i>	109
Relación entre productividad media y productividad agrícola. <i>Gerardo Fujii.</i>	117
Los nuevos escenarios internacionales. <i>Ernesto Ottone.</i>	127
Contaminación industrial y urbana: opciones de política. <i>Hernán Durán.</i>	137
Inserción internacional e innovación institucional. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	149
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	179
Publicaciones recientes de la CEPAL.	180
Lista de publicaciones de la CEPAL.	183

Inserción internacional e innovación institucional

*Fernando Fajnzylber**

Para el decenio de 1990 es posible prever la convergencia de tendencias que se han desarrollado en los años ochenta, pero que presumiblemente tendrán más impacto, interrelación y relevancia política en los años noventa. Se trata de la intensificación de la competencia internacional, basada crecientemente en la incorporación y difusión del progreso técnico en un contexto de difundida valoración económica y política de la sustentabilidad ambiental.

En este trabajo se exploran algunos de los efectos que estas tendencias podrían tener sobre América Latina en el decenio de 1990. En la primera parte se analiza empíricamente el desempeño competitivo de los países de América Latina y se le compara con el de países desarrollados y en desarrollo de otras latitudes. En la segunda parte se introduce un elemento que otorga especificidad a la inserción internacional de América Latina —el acervo de recursos naturales y su incidencia en la sustentabilidad ambiental— y se le vincula analíticamente con el progreso técnico y los objetivos de crecimiento y equidad. Finalmente, con ese telón de fondo, se formulan algunas reflexiones sobre las innovaciones institucionales que exige la inserción internacional de la región en una economía mundial cada vez más globalizada y regionalizada.

*Director de la División Conjunta CEPAL/UNEP de Industria y Tecnología.

El autor agradece los comentarios de Colin Bradford, Carlota Pérez y Alejandro Schejtman, y de sus colegas de la División mencionada.

I

Desempeño competitivo de América Latina

En esta primera parte del artículo se presentan los primeros resultados de un ejercicio de evaluación que cuantifica el desempeño competitivo de los países de América Latina en relación con otros países en desarrollo y con los países desarrollados. Primeramente se definirá el concepto de competitividad utilizado, luego se examinarán distintas aproximaciones para identificar los factores de la competitividad, se describirán los resultados obtenidos sobre la base de la aproximación adoptada, y se consignarán, finalmente, algunas de las limitaciones de la metodología utilizada.

1. Concepto de competitividad empleado

Existe consenso respecto a la importancia de la competitividad internacional pero, como ocurre con frecuencia en estos casos, este acuerdo está muy lejos de traducirse en coincidencia respecto a los agentes cuya competitividad se evalúa, los mercados en que ésta se mide, el nivel de agregación de los productos considerados, el período de tiempo adecuado para efectuar estas mediciones y los indicadores específicos que se utilizan para la medición. En este ejercicio se centró la atención en los países que compiten por el mercado de importaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el período 1978-1989. El nivel de agregación del análisis será el de rubros identificados con tres dígitos en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

El método empleado podría aplicarse también a un mercado más amplio que el de la OCDE, a otros niveles de agregación, por otros períodos de tiempo y, de disponerse de información, a empresas en lugar de países.¹

Las definiciones adoptadas estuvieron inspiradas en el objetivo de contribuir al diseño de estrategias y políticas nacionales y sectoriales, así como en la necesidad de disponer de informaciones actualizadas.

¹ Véase la descripción detallada de la metodología utilizada y sus antecedentes teóricos y prácticos en Mandeng, 1991.

2. Factores que inciden en la competitividad

a) Aproximación simple

Es frecuente escuchar formulaciones simples y atractivas como las siguientes:

- La competitividad de los países aumenta con el ingreso per cápita. Por lo tanto, la distancia entre países pobres y ricos se incrementa.
- La competitividad de los países aumenta con el grado de apertura de las economías. Por consiguiente, mientras mayor es el coeficiente de exportación de los países más alta es su competitividad internacional.
- La competitividad de los países se ve favorecida por la disminución relativa del tamaño del Estado.
- La competitividad de los países aumenta con el tamaño de los mismos.
- La competitividad de los países aumenta con el gasto en investigación y desarrollo.
- La competitividad de los países aumenta con el nivel de cobertura educativa.
- La competitividad de los países está asociada a su capacidad para expandir la exportación de manufacturas.
- La competitividad de los países favorece el dinamismo de las economías nacionales y se apoya en él.

Si se define la competitividad por la variación de la participación en las importaciones de la OCDE entre el final de los años setenta (promedio 1978-1979-1980) y el final de los años ochenta (promedio 1987-1988-1989), y se la compara con los indicadores correspondientes (el nivel del ingreso per cápita, el coeficiente de exportaciones, el peso relativo del gasto público en el producto, el grado de inserción en el mercado internacional al comienzo del período, la participación de las manufacturas no basadas en recursos naturales en las exportaciones totales de cada país, la cobertura y el desempeño educativos, el gasto en investigación y desarrollo y, finalmente, el crecimiento del producto por habitante en el período considerado), se concluye que ninguna de las afirmaciones anteriores encuentra asidero empírico riguroso (en el contexto de las regresiones lineales simples efectuadas y cuyos resultados aparecen en el cuadro 1). Los aspectos que más peso parecen tener en la competitividad son la participación de las exportaciones de manufac-

turas no basadas en recursos naturales y el dinamismo de las economías nacionales. Pero aun en esos casos, la evidencia empírica está lejos de ser concluyente.

Lo anterior no significa que los factores considerados no incidan en la competitividad; lo que sí sugieren es que su incidencia no es ni total ni banal. Sobre la competitividad influye un conjunto de factores a través de relaciones que no son susceptibles de cuantificación simple. Más importante que el tamaño del Estado es la calidad de la relación entre gobierno y actividad productiva (como lo ilustra claramente el contraste entre Estados Unidos y Japón, cuyos sectores públicos tienen un peso relativo similar, pero que se diferencian radicalmente en la naturaleza de las vinculaciones entre gobierno y actividad productiva). El grado de apertura de las economías, la cobertura educativa, y el gasto en investigación y desarrollo favorecen la competitividad en la medida en que se traduzcan efectivamente en una mayor incorporación y difusión del progreso técnico en el conjunto de la actividad productiva. Un elevado coeficiente de exportaciones apoyado en rubros de escasos contenido y dinamismo tecnológicos contribuye menos a la competitividad que un coeficiente de exportaciones bajo que se apoya en rubros de elevados dinamismo y contenido tecnológicos. En cuanto a la cobertura educativa y el gasto en investigación y desarrollo, tanto o más importante que su nivel son: el tipo de vinculación que tienen con la actividad productiva, los agentes que en ella participan y la calidad de los resultados que se obtienen.

En consecuencia, para avanzar en el diseño de estrategias y políticas que favorezcan la inserción internacional es necesario considerar distintos factores a la vez, dejando de lado las tan valoradas y difundidas recomendaciones simples. Un primer paso en esa dirección, de alcance aún limitado, se intenta en la metodología que se expone a continuación.

b) Aproximación utilizada

Se trata aquí de avanzar en la determinación de la competitividad de los países medida por la variación de su presencia en el mercado de la OCDE entre el comienzo y el final del decenio de 1980.

Para estos efectos se introducen los conceptos de *posicionamiento* y *eficiencia*. Por posicionamien-

Cuadro 1
PAISES "GANADORES" Y PAISES "PERDEDORES": ANALISIS DE REGRESION LINEAL SIMPLE, 1979-1988

Variable Y = Incremento en la participación global

Variable X = Los ítemes siguientes:	Observaciones		R ²	Valor F	Proba- bilidad	Intersección de Y	Coeficiente de X
	Total	No consi- deradas					
Manufacturas basadas en recursos naturales	33	—	0.26	10.94	0.24	0.78	-0.03
Manufacturas no basadas en recursos naturales	33	—	0.30	13.27	0.10	-0.48	0.01
Tasa crecimiento del PIB por habitante (%)	28	5	0.51	27.53	—	-0.08	0.16
Coefficiente de exportación (X/PIB)	27	6	0.02	0.42	52.41	0.42	-0.01
Ingreso por habitante (PIB/habitante, dólares)	28	5	0.07	1.92	17.75	0.46	—
Gasto público/PIB	27	6	0.05	1.43	24.23	0.47	-0.01
Cobertura educativa							
Básico (% del grupo de edades matriculado)	15	2	0.05	0.76	40.06	205.60	-1.85
Secundario (% del grupo de edades matriculado)	15	2	0.05	0.64	43.66	56.82	-0.46
Superior (% del grupo de edades matriculado)	15	2	—	—	96.59	18.43	-0.04
Gastos en I & D como porcentaje del PIB (%)	16	1	—	0.04	84.38	24.90	-2.62
Desempeño educacional							
Grado 4/5 (10 años)	14	3	0.27	4.44	5.69	56.41	-5.11
Grado 8/9 (14 años)	16	1	—	—	98.55	20.77	-0.04
Biología	12	5	—	—	97.98	11.45	0.06
Grado 12/13 Química	12	5	0.10	1.09	32.05	32.33	-2.72
Física	12	5	0.03	0.36	56.41	23.97	-1.61
Estudiantes otras disciplinas	8	9	0.02	0.12	73.73	11.73	1.92

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Banco Mundial, "La pobreza", *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, Washington, D.C., Oxford University Press; International Association for the Evaluation of Educational Achievement, *Science Achievement in Seventeen Countries, A Preliminary Report*, Nueva York, Pergamon Press, Inc., 1988, y UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), *Anuario Estadístico, 1990*, Maxéville, Francia, 1990.

to se entiende aquí el dinamismo relativo de un rubro determinado en las importaciones de la OCDE, calificándolo de favorable cuando dicha participación aumenta y de desfavorable cuando ella disminuye. Por eficiencia se entiende aquí la participación relativa del país en un rubro determinado, considerándola alta cuando dicha participación en las importaciones de la OCDE aumenta, y baja cuando disminuye. En otras palabras, se está mal posicionado cuando se exportan rubros de bajo dinamismo relativo, y se es poco eficiente cuando, cualesquiera sean los rubros en los que se participa, dicha participación disminuye respecto a la de otros países que exportan a la región indicada.

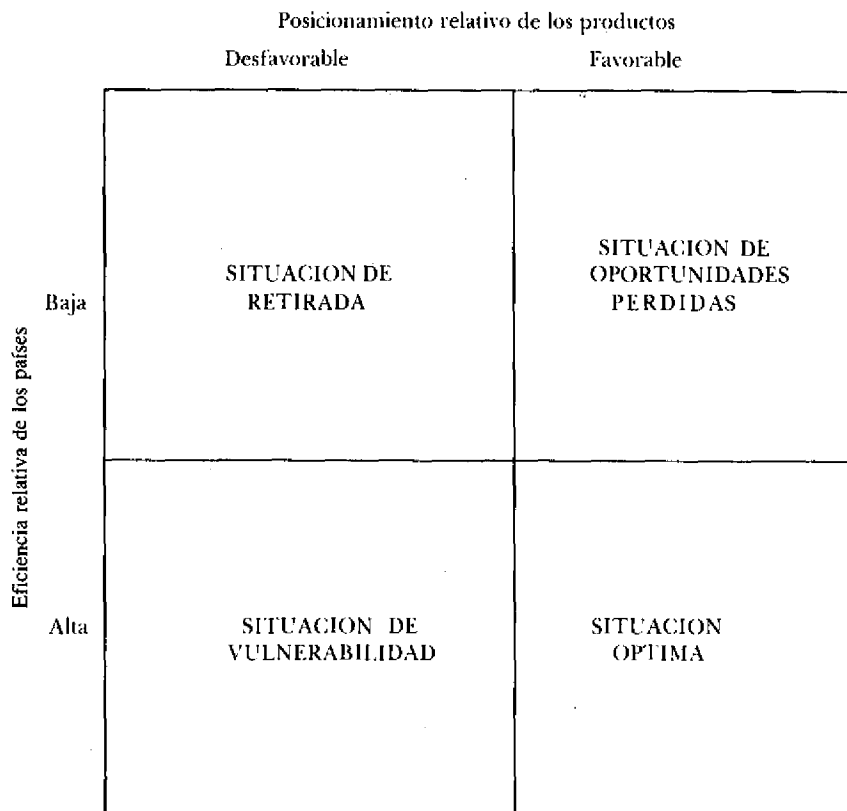
Combinando las características mencionadas, es posible distinguir cuatro situaciones estratégicamente diferentes (gráfico 1): i) de posicionamiento favorable y eficiencia alta (situación

óptima); ii) de posicionamiento favorable y eficiencia baja (situación de oportunidades perdidas); iii) de posicionamiento desfavorable y eficiencia alta (situación de vulnerabilidad); y iv) de posicionamiento desfavorable y eficiencia baja (situación de retirada).

La incorporación de progreso técnico incide en la competitividad tanto a través del *posicionamiento*—en la medida en que, en general, el dinamismo está asociado al contenido tecnológico de los productos en cuanto a diseño y a fabricación—, como de la *eficiencia* productiva, es decir, de la capacidad sistémica y organizativa de la producción a niveles concordantes con las exigencias del mercado internacional.

La inserción de cada país en el comercio internacional se define aquí, entonces, a través de la composición de sus exportaciones de conformidad con esta tipología, y de su participación

Gráfico 1
INSERCIÓN EN EL COMERCIO INTERNACIONAL:
POSICIONAMIENTO Y EFICIENCIA



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Ousmene Mandeng (1991), *Competitividad internacional, especialización y dinamismo de los mercados*, Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, mimeo.

en las importaciones de la OCDE. Sobre esta base se identifican los países que en los años ochenta han aumentado su participación ("ganadores") y los que la han disminuido ("perdedores"), y se determinan los rezagos que caracterizan a unos y otros en términos de posicionamiento y eficiencia y de las otras variables mencionadas en el párrafo anterior.

De este análisis se desprenden algunas indicaciones de importancia para la estrategia de inserción en el comercio internacional.

3. Resultados

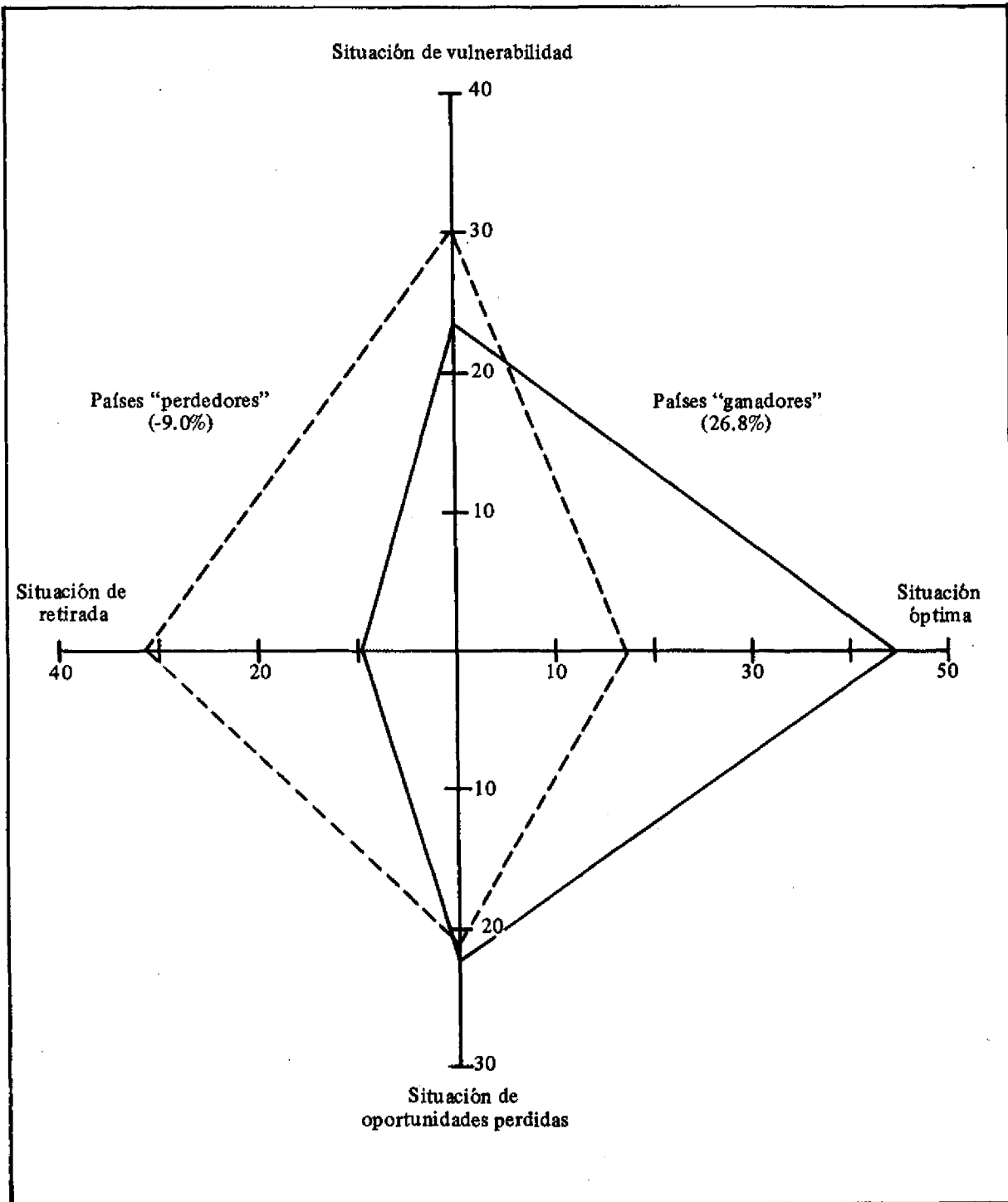
a) Países ganadores y países perdedores

La primera distinción relevante es la que se establece entre aquellos países que en los años

ochenta mantienen o aumentan su participación en las importaciones de la OCDE, y aquellos que la reducen. De los 51 países considerados en el análisis, 26 pertenecen al primer grupo y aumentan su participación relativa de 44% a 56% de las importaciones de la OCDE. En el segundo grupo se ubican 25 países, que disminuyen su participación de 29% a 23%. El total de países considerados eleva su participación en las importaciones de la OCDE desde 75% a 79% en el decenio. Los países "ganadores" aumentan su incidencia en el mercado en 27% y los "perdedores" disminuyen la suya en 9% (cuadro 2).

En el gráfico 2 aparece la estructura de las exportaciones de los países "ganadores" y de los "perdedores". En los países "ganadores" el 45% de las exportaciones corresponde a productos

Gráfico 2
PAISES "GANADORES" Y "PERDEDORES": VARIACION DE LA PARTICIPACION EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE, 1979-1988



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Cuadro 2
PAISES "GANADORES" Y PAISES "PERDEDORES": INSERCIÓN EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

	Particip. en import. de CIDE			Situación según posicionamiento y eficiencia				Estructura de las exportaciones				Indicadores agregados			
	1979	1988	Variación %	Óptima	De vulnerabilidad	De oportunidades perdidas	De retirada	Recursos naturales	Energía	Manufacturas		PIB/hab. (dólares)	PIB/hab. (%)	Coef. de export. (X/PIB)	Gasto público/PIB
										Basadas en recursos nat.	No basadas en recur. nat.				
Países "ganadores"															
<i>Grupo 1^a</i>															
China	0.56	1.44	157	66	30	1	2	14	10	11	66	330	9.2	12.8	
Corea (Rep. de)	0.92	2.10	128	83	10	6	1	4	1	5	90	3 600	7.7	35.4	15.7
España	1.10	1.58	44	58	24	15	3	16	4	18	62	7 740	2.0	11.9	34.1
Finlandia	0.77	0.85	10	53	11	22	14	3	3	52	42	18 590	2.7	23.6	30.2
Japón	4.63	8.15	76	80	4	11	5	—	—	4	96	21 020	3.4	9.3	17.0
México	1.03	1.48	44	51	32	13	4	10	23	9	57	1 760	-1.4	11.7	27.9
Portugal	0.27	0.52	93	75	12	10	3	5	2	23	71	3 650	1.9	24.5	45.3
Rep. Dominic.	0.08	0.08	—	52	22	8	17	16	—	17	62	720	-1.6	19.3	15.3
Singapur	0.46	0.78	70	69	5	15	11	3	10	5	82	9 070	5.8		35.0
Tailandia	0.30	0.52	73	65	23	10	3	33	1	17	50	1 000	3.8	27.3	16.4
Turquía	0.15	0.36	140	56	33	1	11	22	12	8	58	1 280	3.0	18.1	22.0
Yugoslavia	0.31	0.43	39	52	20	21	7	7	3	24	65	2 520	-0.1	20.7	7.5
<i>Suma</i>	<i>10.58</i>	<i>18.29</i>													
Promedio	0.88	1.52	73	63	19	11	7	11	0.6	16	67	5 940	3.0	19.5	24.2
<i>Grupo 2^b</i>															
Brasil	0.99	1.18	19	41	46	8	4	30	3	29	38	2 160	1.2	10.4	25.1
Chile	0.24	0.25	4	14	33	3	50	39	—	54	3	1 510	-0.1	31.9	33.4
Costa Rica	0.07	0.07	—	37	37	1	5	69	—	4	27	1 690	0.2	27.3	28.0
Grecia	0.29	0.33	14	29	26	27	17	22	7	19	52	4 800	0.1	13.2	50.9
Israel	0.30	0.38	27	40	38	14	7	42	1	16	42	8 650	1.5	21.4	50.6
Noruega	1.01	1.06	5	15	49	29	7	8	43	24	24	19 990	3.8	24.7	41.5
Uruguay	0.04	0.04	—	17	40	31	12	26	—	23	35	2 470	-1.4	21.0	23.7
<i>Suma</i>	<i>2.94</i>	<i>3.31</i>													
Promedio	0.42	0.47	13	28	41	16	15	34	8	24	32	5 896	0.82	1.4	36.2
<i>Grupo 3^c</i>															
Alemania (Fed.)	10.66	12.54	18	29	8	55	7	2	1	15	81	18 480	2.0	26.8	29.9
Canadá	4.48	4.91	10	43	15	27	15	9	9	29	52	16 960	2.3	25.6	23.4
Dinamarca	1.06	1.13	7	31	20	40	9	19	3	21	56	18 450	2.3	30.7	41.2
Francia	5.93	6.41	8	23	11	54	12	9	1	21	68	16 090	1.2	17.0	43.1
Italia	4.35	5.01	15	35	13	46	6	4	2	13	82	13 330	1.7	15.5	51.3
Suecia	1.92	2.06	7	22	12	57	8	3	3	27	67	19 300	1.9	31.2	40.8
Suiza	2.14	2.22	4	22	18	51	10	9	—	12	70	27 500	1.6	27.4	
<i>Suma</i>	<i>30.54</i>	<i>34.28</i>													
Promedio	4.36	4.90	12	29	14	47	9	8	3	20	68	18 587	1.9	24.9	38.3
Promedio países "ganadores"	1.69	2.15	27	45	24	22	10	16	5	19	58	9 333	2.1	20.7	28.8

Países "perdedores"

<i>Grupo 4^a</i>															
Bulgaria	0.07	0.04	-43	18	12	39	31	19	13	25	42				
Checoslovaquia	0.23	0.19	-17	14	18	42	26	8	10	24	57				
EE.UU.	10.23	10.07	-2	11	8	66	15	12	3	13	71	19 840	2.1	6.5	22.9
Filipinas	0.39	0.32	-18	35	10	28	28	22	1	23	53	630	-2.4	18.0	15.6
Hungría	0.21	0.20	-5	26	22	31	21	21	7	25	47	2 460	1.8	35.4	58.3
Malasia	0.68	0.66	-3	25	37	21	17	26	15	17	43	1 940	1.3	60.1	31.3
Países Bajos	4.54	4.49	-1	24	14	41	19	14	11	27	49	14 520	1.1	45.2	55.7
Rep. Democrát.															
Alemania	0.15	0.13	-13	21	28	39	12	6	10	21	63				
Reino Unido	5.25	5.24	—	20	17	51	12	7	11	16	66	12 810	2.8	20.7	37.6
Rumania	0.25	0.19	-24	13	41	37	9	3	30	17	49				
<i>Suma</i>	<i>22.00</i>	<i>21.52</i>													
Promedio	2.20	2.15	-2	21	21	39	19	14	11	21	54	8.700	1.1	31.0	36.9
<i>Grupo 5^b</i>															
Australia	1.15	1.06	-8	18	57	6	18	38	19	27	14	12 340	1.7	10.3	28.7
Ecuador	0.12	0.10	-7	27	51	1	21	67	26	5	2	1 120	-1.1	21.4	17.1
Indonesia	1.35	0.80	-41	14	52	4	30	18	51	19	12	440	1.7	23.6	22.7
Paraguay	0.04	0.02	-50	9	63	2	25	82	—	13	5	1 180	-2.1	15.2	7.9
<i>Suma</i>	<i>2.66</i>	<i>1.98</i>													
Promedio	0.67	0.50	-26	17	56	3	24	51	24	16	8	3 770	—	17.6	19.1
<i>Grupo 6^d</i>															
Argentina	0.40	0.25	-38	13	28	22	37	36	3	43	18	2 520	-1.6	11.5	21.6
Bolivia	0.04	0.01	-75	4	35	5	56	49	—	22	5	570	-4.3	12.6	15.8
Colombia	0.28	0.23	-18	12	44	4	40	58	27	3	11	1 180	1.2	13.7	14.7
El Salvador	0.08	0.03	-63	5	3	21	71	77	—	4	19	940	-1.8	10.5	11.3
Guatemala	0.09	0.05	-44	17	22	7	54	76	2	7	15	900	-3.1	13.3	12.1
Honduras	0.06	0.05	-17	20	21	4	54	83	—	7	10	860	-1.7	23.8	
N. Zelandia	0.32	0.31	-3	31	25	10	34	45	2	34	18	10 000	0.6	22.1	49.1
Perú	0.20	0.11	-45	17	37	3	42	37	10	37	16	1 300	-1.2	10.5	14.6
Polonia	0.43	0.27	-37	14	11	34	41	19	15	24	42	1 860	1.7	40.4	
URSS	1.62	1.12	-31	8	49	8	35	11	57	19	10				
Venezuela	0.78	0.42	-46	11	50	1	38	6	81	8	5	3 250	-2.4	16.1	21.8
<i>Suma</i>	<i>4.30</i>	<i>2.85</i>													
Promedio	0.39	0.26	-34	14	30	11	46	45	18	19	15	2 338	-1.3	14.9	22.4
Promedio países "perdedores"	1.16	1.05	-9	17	30	21	32	34	16	19	30	3 626	-0.2	15.6	20.0

^aEn este grupo predomina la situación óptima: posicionamiento favorable de los productos y alta eficiencia de los países.

^bEn este grupo gravita con fuerza la situación de vulnerabilidad: posicionamiento desfavorable y eficiencia alta.

^cEn este grupo gravita con fuerza la situación de oportunidades perdidas: posicionamiento favorable y eficiencia baja.

^dEn este grupo predomina la situación de retirada: posicionamiento desfavorable y eficiencia baja.

dinámicos en que esos países, además, revelan mayor eficiencia que sus competidores (situación óptima). Un 22% corresponde a productos dinámicos en que esos países ven deteriorada su posición relativa (situación de oportunidades perdidas). Un 24% corresponde a productos de menor dinamismo, pero en los cuales la posición relativa de esos países mejora respecto de los competidores (situación de vulnerabilidad), y un 10% corresponde a productos de menor dinamismo en que además esos países pierden participación (situación de retirada). En los países "ganadores" predominan las situaciones óptimas, en las que convergen el posicionamiento favorable de los productos y la eficiencia del país. El 67% de las exportaciones de estos países son de productos dinámicos.

En los países que pierden participación en el mercado (los "perdedores") las exportaciones con más gravitación son aquellas en las que coinciden un posicionamiento desfavorable y una menor eficiencia relativa (situación de retirada), las que representan un 32% de las exportaciones totales. Le siguen con un 30% las exportaciones de productos poco dinámicos pero respecto de los cuales hay eficiencia productiva (situación de vulnerabilidad). En esos países, los productos menos dinámicos constituyen entonces el 62% de las exportaciones totales, y en la mitad de ellos la falta de dinamismo de los productos va unida a una menor eficiencia relativa. Los productos dinámicos en que estos países muestran eficiencia (situación óptima) representan sólo 17% de las exportaciones totales, y los productos dinámicos en que pierden eficiencia relativa (situación de oportunidades perdidas) constituyen el 21%.

Si se compara la estructura global de las exportaciones de ambos grupos de países, se observa que la diferencia fundamental entre uno y otro radica en que en los "ganadores" predomina la convergencia de un buen posicionamiento con alta eficiencia, mientras que en los "perdedores" predomina la situación opuesta: mal posicionamiento y baja eficiencia. En ambos grupos de países hay, en proporción comparable, productos dinámicos en los que se pierde posición relativa y productos no dinámicos en los que se gana posición relativa. Por lo tanto, en ambos coexisten variadas situaciones de posicionamiento y de eficiencia. Esto sugiere descartar desde la partida

propuestas que respondan a orientaciones unidimensionales.

Si se examina en los países "ganadores" y "perdedores" la estructura de sus exportaciones por tipos de bienes (cuadro 2), se ve que en los primeros predominan las manufacturas que no están basadas en recursos naturales (58%), las que equivalen a más de dos y media veces las exportaciones de recursos naturales, incluido el petróleo (21%). En los "perdedores", en cambio, las exportaciones más importantes son las de recursos naturales, incluido el petróleo (50%), mientras que las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales constituyen el 30%. El peso relativo de las manufacturas basadas en recursos naturales es idéntico en ambos grupos de países.

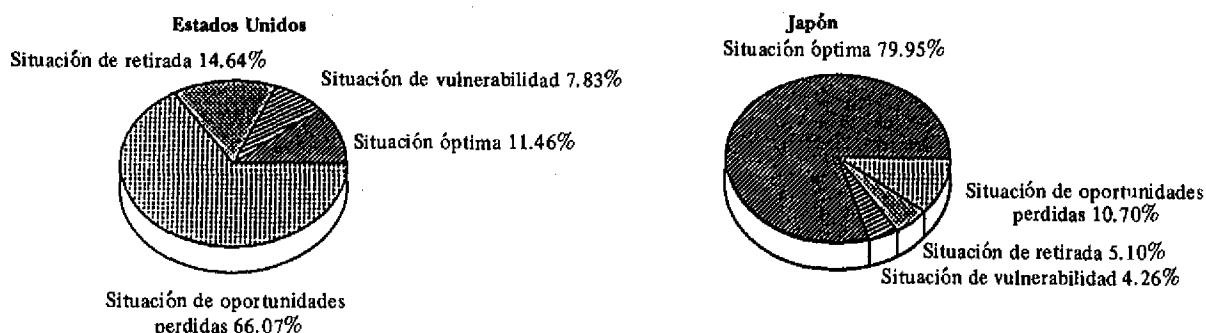
En relación con los otros indicadores mencionados anteriormente, se observa que los países "ganadores" son más dinámicos, tienen un nivel medio de ingreso por habitante más alto, un coeficiente también más alto de gasto público en relación con el producto interno bruto, y un coeficiente de exportaciones similar (cuadro 2).

Cabe señalar que tanto entre los países "ganadores" como entre los "perdedores" hay situaciones muy heterogéneas en lo que se refiere al nivel de desarrollo, la estructura productiva, y la configuración institucional. Ese es el tema que se aborda a continuación.

Casos límites que ilustran la aseveración anterior son Estados Unidos y Japón. El primero, con una participación de 10% en las importaciones de la OCDE, pierde en los años ochenta 1.5% de participación, mientras que el segundo, con una participación de 8% en las importaciones de la OCDE, eleva su participación en 76% durante el decenio (gráfico 3). Los rubros que en Japón se hallan en situación óptima han sido todos originados, desde el punto de vista tecnológico e industrial, en Estados Unidos: automóviles, computadores y equipos de telecomunicación. Paradójicamente, los automóviles y los computadores constituyen para Estados Unidos "oportunidades perdidas", es decir, rubros dinámicos en los cuales ese país pierde participación, en parte por el proceso de internacionalización de sus propias empresas. Los rubros en los que Estados Unidos aumenta su participación son predominantemente recursos naturales, con diversos grados de elaboración, pero dos tercios de sus exporta-

Gráfico 3

JAPON Y ESTADOS UNIDOS: ESTRUCTURA COMPETITIVA GLOBAL

Situación por grupos principales de productos en 1989^a

	Japón	Estados Unidos
Participación global 1987-1989	8.15%	10.07%
Variación respecto de 1978-1980	76.09%	-1.54%
Situación óptima	Automóviles (781) Equipo de telecomunicaciones (764) Computadores (752)	Máq. no eléctrica (714) Pulpa de papel (251) Pescado fresco (034)
Situación de vulnerabilidad	Aparatos fotográficos (881) Maq. ingenier. (723) Tej. fib. art. (653)	Frutas frescas (057) Otr. maderas (247) Carnes frescas (011)
Situación de oportunidades perdidas	Fonógr. (763) Radioreceptores (762) Recep. televisores (761)	Computadores (752) Part. automóviles (784) Aeronaves (792) Automóviles (781)
Situación de retirada	Motocicletas (785) Planos univ. (674) Relojes (885)	Semil. oleag. (222) Hulla (322) Piens. animales (248)

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^aLos tres dígitos entre paréntesis indican el grupo correspondiente en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

ciones totales están constituidos por rubros dinámicos en los que ese país pierde participación relativa. En obvio contraste, el 80% de las exportaciones de Japón está constituido por rubros dinámicos en que ese país gana participación relativa.

Lo anterior explica la presencia latente de corrientes proteccionistas en Estados Unidos, así como los variados y crecientes cuestionamientos de las prácticas "intervencionistas" de Japón. Uno de los múltiples intentos de enfrentar esta

situación por parte de ambos gobiernos es el reciente ejercicio bilateral denominado *Structural Impediments Initiative*, al que se hará referencia más adelante.

b) Países "ganadores"

Entre los países "ganadores" se distinguen por lo menos tres grupos que se diferencian entre sí en posicionamiento y eficiencia relativa (gráfico 2). El primero de estos grupos está integrado por 12 países en los cuales los productos en que con-

vergen el buen posicionamiento y la eficiencia tienen una participación mayor que en el conjunto de los países ganadores (45%).² Estos países aumentan en 73% su participación en el mercado durante los años ochenta (de 11% a 18% de las importaciones de la OCDE). Los rubros en que el buen posicionamiento se refuerza con la eficiencia representan casi dos tercios de sus exportaciones totales (63%) (gráfico 4). En las exportaciones de este grupo de países predominan las manufacturas no basadas en recursos naturales (67%), mientras que los recursos naturales, incluido el petróleo, representan sólo el 17% (cuadro 2).

Sólo dos de los 12 países que se incluyen en este grupo tienen un nivel de ingreso por habitante superior a los 10 000 dólares (Japón y Finlandia). Sólo en Finlandia las manufacturas basadas en recursos naturales superan a las que no se basan en esos recursos. En los restantes países del grupo, estas últimas predominan ampliamente, llegando a representar más de 80% en Japón, la República de Corea y Singapur (países que se caracterizan por una frágil dotación de recursos naturales).

En este grupo los dos países latinoamericanos que lo integran —México y República Dominicana—, junto con China, España, Portugal, Singapur, Tailandia, Turquía y Yugoslavia, participan en el mercado internacional con manufacturas no basadas en recursos naturales, merced en buena medida al proceso de globalización del comercio internacional por el cual las empresas líderes de los países desarrollados se desplazan hacia proveedores con bajo costo de mano de obra y con variadas modalidades de coproducción, incluida la maquila.³ En el caso de la República de Corea, esta modalidad existe, pero se combina con una fuerte base empresarial na-

cional que tiende a reproducir más bien el modelo de Japón.

Los dos países latinoamericanos son los únicos incluidos en este grupo que en los años ochenta muestran aumento de la competitividad junto con una caída en el ingreso por habitante. Esta última situación, que se da en casi todos los países de América Latina, se debe a que coexiste el avance en la inserción internacional con el servicio de la deuda externa.

Dos ejemplos nítidos de inserción en el comercio internacional derivada del proceso de globalización y regionalización de ese comercio son México y España (gráfico 5). Tienen tanto similar participación en el mercado de la OCDE (1.5%), como similar incremento en ese mercado en los años ochenta (44%). Las similitudes más importantes, sin embargo, residen en el liderazgo en ellos de la industria automotriz y en la gravitación relativa de las distintas categorías de exportaciones, definidas según el dinamismo de los rubros y la eficiencia relativa del país en su producción.

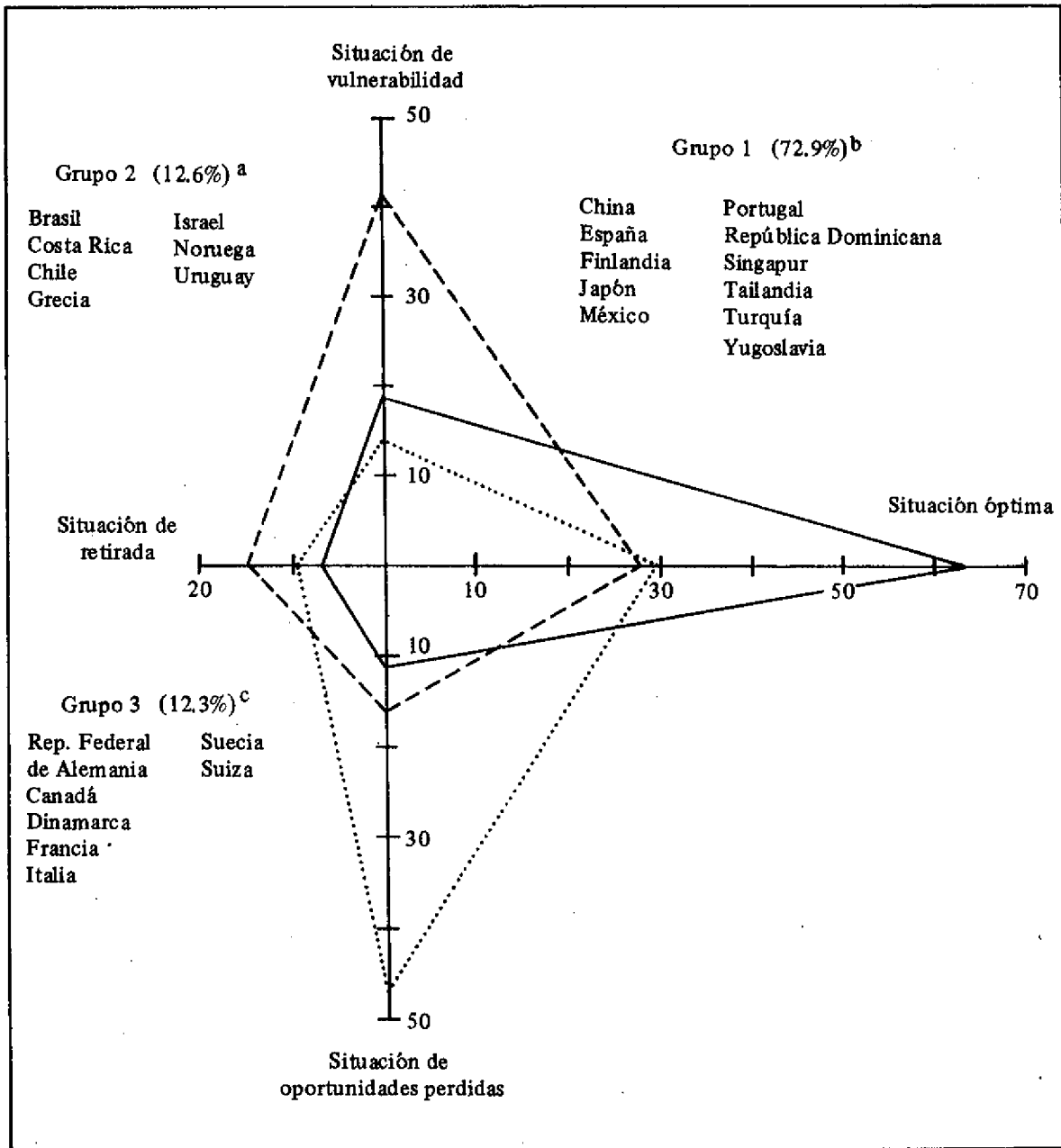
Un segundo grupo de países "ganadores" lo conforman aquellos en que la mayor parte de las exportaciones se caracteriza por un alto grado de eficiencia en su producción, aun cuando su posicionamiento no sea favorable (predominio de rubros no dinámicos). Estos países aumentan su participación en 13% en el transcurso del decenio, alcanzando a algo más de 3% de las importaciones totales de la OCDE.⁴ En sus exportaciones predominan los productos en situación de vulnerabilidad, y los recursos naturales, acompañados de una proporción elevada de manufacturas basadas en estos últimos (gráfico 4 y cuadro 2). De los siete países que conforman este grupo, sólo uno es de elevado ingreso por habitante (Noruega), mientras que cuatro son latinoamericanos (Brasil, Costa Rica, Chile, y Uruguay). La mayor participación en el comercio internacional que estos países muestran en los años ochenta proviene, fundamentalmente, de haber mejorado la eficiencia productiva en rubros predominantemente poco dinámicos. Con la excepción de Brasil, se trata de economías pequeñas, en proceso de apertura, con elevada cobertura educativa y en los cuales las exigencias de la compe-

² Este grupo lo integran los siguientes países: China, España, Finlandia, Japón, la República de Corea, la República Dominicana, México, Portugal, Singapur, Tailandia, Turquía y Yugoslavia. En el caso de China es interesante destacar que el coeficiente de exportación pasa de 4% en 1978 a 19% en 1990.

³ Sobre México, véase Wilson Peres, 1990. Sobre la República Dominicana véase División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, 1991a y 1991b. En 1988 la proporción de maquila en las exportaciones de México a Estados Unidos alcanza a 46%, y en la República Dominicana, en 1990, la proporción se estima en dos tercios del total.

⁴ Este grupo de países lo integran: Brasil, Costa Rica, Chile, Grecia, Israel, Noruega y Uruguay.

Gráfico 4
PAISES "GANADORES": VARIACION DE LA PARTICIPACION EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE, 1979-1988



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

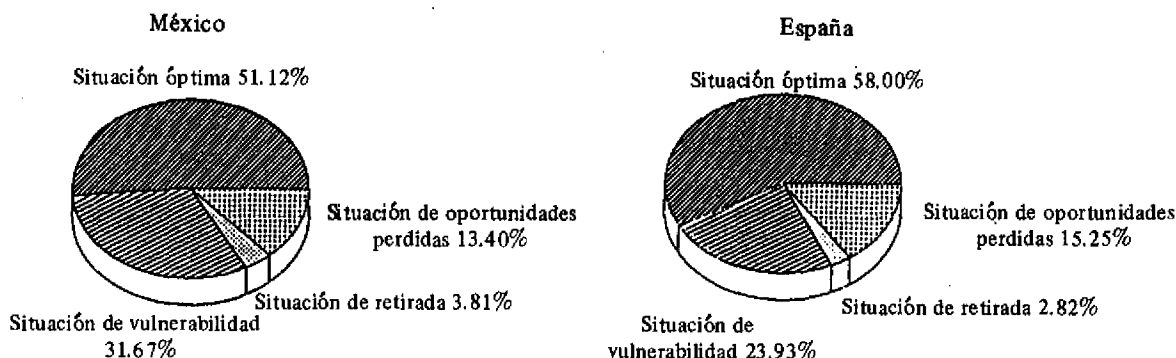
^aEn este grupo gravita fuertemente la situación de vulnerabilidad: posicionamiento desfavorable de los productos y alta eficiencia de los países.

^bEn este grupo predomina la situación óptima: posicionamiento favorable y alta eficiencia.

^cEn este grupo gravita fuertemente la situación de oportunidades perdidas: posicionamiento favorable y eficiencia baja.

Gráfico 5

MEXICO Y ESPAÑA: ESTRUCTURA COMPETITIVA GLOBAL

Situaciones y principales productos en 1989^a

	México	España
Participación global, 1987-1989	1.48%	1.58%
Variación respecto de 1978-1980	(+43.07%)	(+44.39%)
Situación óptima	Motores de combustión interna (713) Materiales dist. eléctrica (773) Automóviles (781)	Automóviles (781) Partes de automóviles (784) Legumbres frescas (054)
Situación de vulnerabilidad	Petróleo crudo (333) Café (071) Productos derivados del petróleo (334)	Frutas frescas (057) Productos derivados del petróleo (334) Barras de hierro (673)
Situación de oportunidades perdidas	Equipos de telecomunicaciones (764) Legumbres frescas (054) Crustáceos frescos (036)	Calzado (851) Bebidas alcohólicas (112) Frutas en conserva (058)
Situación de retirada	Plata (681) Otros minerales en bruto (278) Gas natural (341)	Tubos de hierro (678) Cobre (682) Ens. met. com. (697)

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^aLos tres dígitos entre paréntesis indican el grupo correspondiente en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

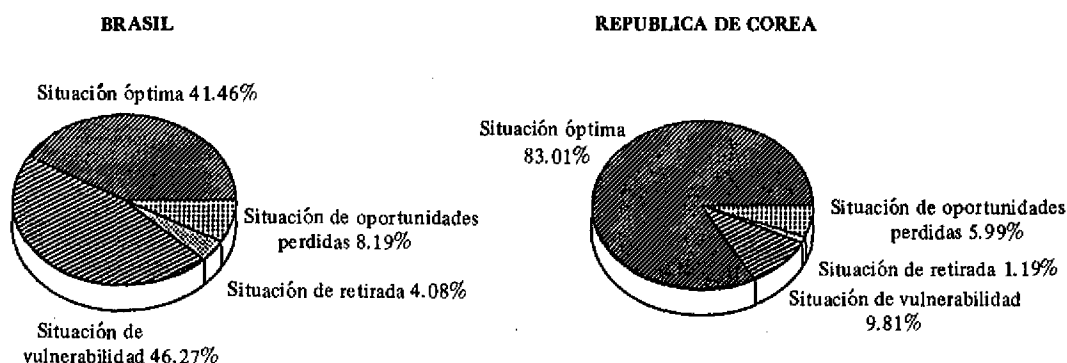
titividad sistémica pueden alcanzarse en un grado relativamente alto. Su tamaño pequeño les permite mejorar su posición relativa en productos poco dinámicos y ganar participación global en el mercado. Sin embargo, su situación es vulnerable, tanto por el menor dinamismo de esos productos, como por las oscilaciones de precios que afectan a varios de ellos.

Resulta ilustrativo comparar la situación de Brasil y la República de Corea que, a pesar de obvias diferencias en cuanto a dotación de recur-

sos naturales, estrategia de inserción en el comercio internacional y gravitación de empresas extranjeras (esta última es notablemente mayor en Brasil), tienen en común una base productiva y de exportaciones diversificada y una importante presencia empresarial nacional (más frágil en Brasil que en la República de Corea). Se observa en el gráfico 6 que aunque la participación relativa de este último país duplica la de Brasil (2% y 1%, respectivamente), y el crecimiento de su participación en el mercado en los años ochenta

Gráfico 6

BRASIL Y REPUBLICA DE COREA: ESTRUCTURA COMPETITIVA GLOBAL

Situaciones y productos principales en 1989^a

	Brasil	República de Corea
Participación global 1987-1989	1.18%	2.10%
Incremento respecto de 1978-1980	20.14%	127.79%
Situación óptima	Frutas en conserva (058) Calzado (851) Aluminio (684)	Calzado (851) Automóviles (781) Prendas de vestir (848)
Situación de vulnerabilidad	Café (071) Min. de hierro (281) Pien. aním. (081)	Plan. univ. (674) Tej. fib. art. (653) Tubos de hierro (678)
Situación de oportunidades perdidas	Mot. comb. int. (713) Hil. fib. tex. (651) Crustáceos frescos (036)	Pescados frescos (034) Ropa interior (844) Hil. fib. tex. (651)
Situación de retirada	Cacao (072) Madera trab. (248) Azúcar (061)	Tej. fib. tex. (654) Tabaco en bruto (121) Madera trab. (248)

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^aLos tres dígitos entre paréntesis indican el grupo correspondiente en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

es notoriamente más elevado (128% y 20%, respectivamente), ambos países comparten una similar composición de sus exportaciones de manufacturas, con rubros que hacen uso intensivo de mano de obra (vestuario y calzado), recursos naturales con algún grado de elaboración (madera y mineral de hierro), y bienes que hacen uso intensivo de capital (automóviles, productos

siderúrgicos). Si se considera el conjunto de productos en los que ambos países aumentan su participación relativa (productos en situación óptima más aquellos en situación de vulnerabilidad), se observa que en Brasil esa proporción se eleva a 87% y en la República de Corea a 93%, con la salvedad de que el 83% de las exportaciones de este último país está constituido por productos

que, además de ganar participación relativa, presentan mayor dinamismo que el mercado internacional (la proporción es levemente superior a la de Japón).

El tercer y último grupo de países "ganadores" está integrado por aquellos países en los que predominan las exportaciones dinámicas (47%), pero que pierden posición relativa en ellas en grado importante (situación de oportunidades perdidas) (gráfico 4 y cuadro 2).⁵ Su base productiva tiene un alto contenido tecnológico, pero su eficiencia productiva y de comercialización aparece rezagada respecto a la de sus competidores.

Los integrantes de este grupo son países desarrollados bien posicionados, pero que pierden mercado en productos dinámicos en favor, precisamente, del tipo de países que forman el primero de los grupos mencionados. Aumentan su participación en el mercado de la OCDE por estar bien posicionados, a pesar de perder cuotas de mercado en productos en que antes eran líderes (un ejemplo característico es el de la industria automotriz). En ellos predominan las manufacturas que no se basan en recursos naturales. La estructura de sus exportaciones es muy similar a la del primer grupo de países "ganadores", pero la diferencia fundamental radica en que mientras en aquéllos el buen posicionamiento del producto coincide con la eficiencia del país, en estos últimos el buen posicionamiento va acompañado de pérdida de participación en el mercado (gráfico 4 y cuadro 2). La situación de vulnerabilidad en este caso radica en que, de prolongarse esta tendencia, el buen posicionamiento de los productos puede llegar a ser insuficiente para neutralizar la menor eficiencia del país, como se verá en algunos casos de países desarrollados incluidos entre los "perdedores".

En suma, los países "ganadores" incluyen buena parte de los países de Europa occidental, y del este de Asia, y países en desarrollo —mediterráneos y latinoamericanos— que tienden a insertarse en el mercado en parte gracias a los procesos de globalización de las empresas de los países desarrollados. Los países que lideran el grupo de "ganadores" —Japón y los de Europa

occidental— comparten en los últimos decenios, a pesar de muchas diferencias, una modalidad de funcionamiento económico y social que privilegia los acuerdos y las negociaciones por sobre las confrontaciones (en los tribunales y en los campos de batalla). Tal vez los traumas del pasado y la continua percepción de algún grado de vulnerabilidad haya favorecido esta opción.

c) Países "perdedores"

Dependiendo del peso relativo que tenga el mal posicionamiento o la menor eficiencia en la pérdida de participación en el mercado, se pueden distinguir también aquí tres grupos que presentan características diferentes (gráfico 7). El primer grupo lo conforman países cuyos productos tienen buen posicionamiento, pero en los cuales predomina la pérdida de participación en los mercados.⁶ (Esta situación ilustra lo que le podría ocurrir al tercer grupo de países "ganadores" —principalmente de Europa occidental— si no reacciona en el ámbito de la eficiencia). La participación en el mercado de este primer grupo de países "perdedores" cae algo más de 2% en los años ochenta (de 22% a 21.5%).

Integran el grupo, por una parte, los tres países que han liderado sucesivamente la economía mundial (los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos) y la mayor parte de los países socialistas; a ellos se suman dos países asiáticos con una fuerte dotación de recursos naturales (Filipinas y Malasia). En estos dos últimos países, a diferencia de lo que se verifica en todos los otros miembros del grupo, se observa un cambio en la estructura de las exportaciones, las que incluyen crecientemente manufacturas que no se basan en recursos naturales, particularmente en Malasia. Si la tendencia continúa este último país debería pasar próximamente a la categoría de los "ganadores". Curiosamente, integran este grupo los exponentes más destacados tanto del *laissez faire* como de la economía planificada. En este grupo predomina la situación de oportunidades perdidas (gráfico 7) y las manufacturas que no se basan en recursos naturales (cuadro 2). En ambos casos (*laissez faire* y planificación

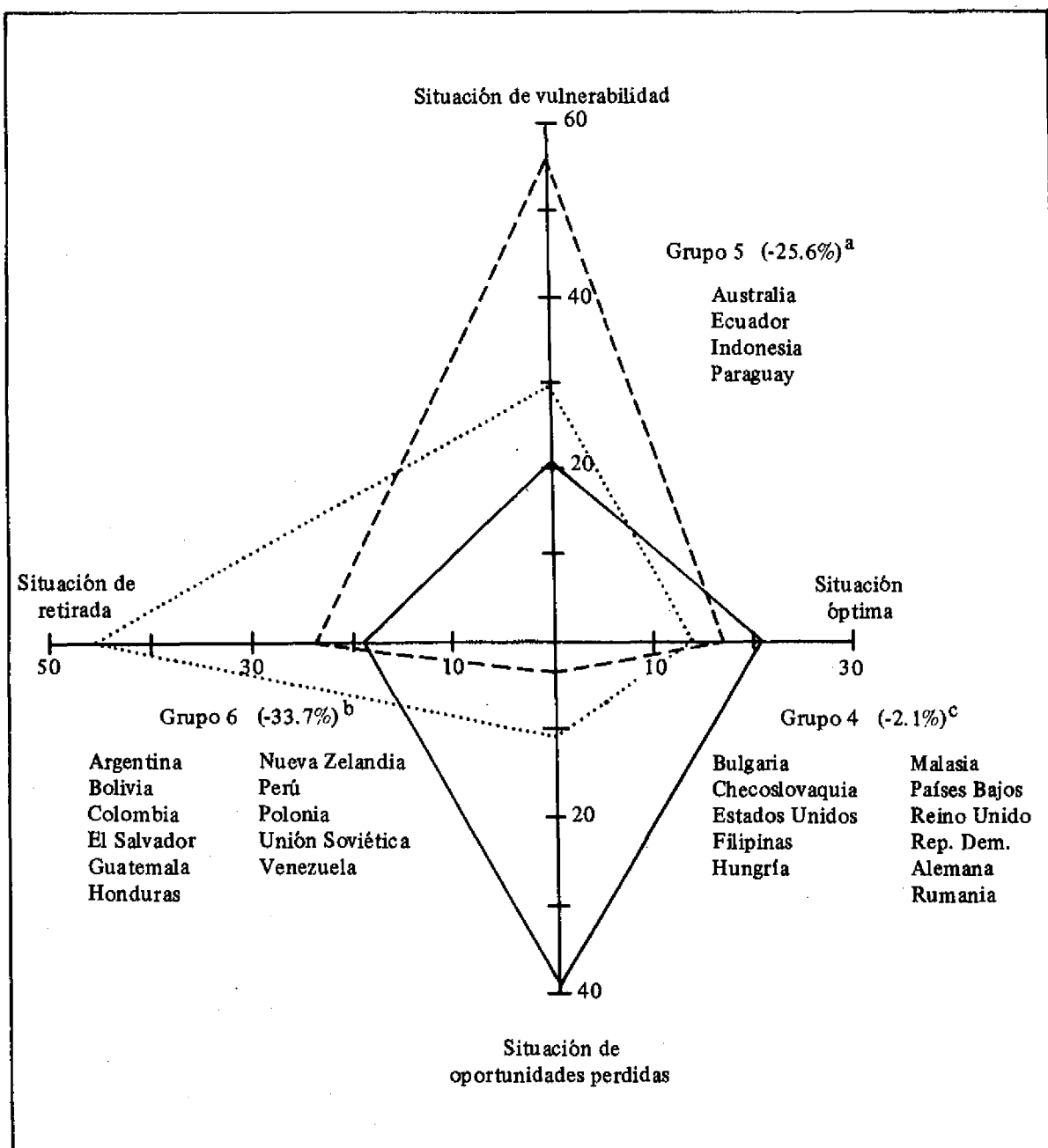
⁵ Este grupo lo integran: la ex República Federal de Alemania, Canadá, Dinamarca, Francia, Italia, Suecia y Suiza.

⁶ Este grupo de países está constituido por la ex República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, los Estados Unidos, Filipinas, Hungría, Malasia, los Países Bajos, el Reino Unido y Rumania.

Gráfico 7

PAISES "PERDEDORES": PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE

(Variación en el período 1979-1988)



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^aEn este grupo predomina la situación de vulnerabilidad: posicionamiento desfavorable de los productos y alta eficiencia de los países.

^bEn este grupo predomina la situación de retirada: posicionamiento desfavorable y eficiencia baja.

^cEn este grupo gravita con fuerza la situación de oportunidades perdidas: posicionamiento favorable y eficiencia baja.

centralizada), la falta de funcionamiento consensual ha dificultado el logro de la adaptabilidad que exige el mercado internacional. Como consecuencia de la superación de la guerra fría y del colapso de las economías planificadas, podrían producirse en los años noventa cambios significativos con respecto al panorama descrito. Hay quienes prevén, por ejemplo, que en el nuevo contexto, Estados Unidos debería innovar en sus políticas, para hacer frente al creciente deterioro de su participación en el mercado internacional (Kuttner, 1991).

El segundo grupo de países "perdedores" lo integran aquellos cuya debilidad radica en el mal posicionamiento de muchos de sus productos, el que no alcanza a ser neutralizado por la eficiencia relativamente elevada del país.⁷ Son países en que predomina la situación de vulnerabilidad (56%) (gráfico 7), y las exportaciones de recursos naturales, incluido el petróleo (75%); en tres de los cuatro países que integran esta categoría las exportaciones en el rubro energía son significativas (petróleo y carbón) (cuadro 2). La participación de este grupo de países en el mercado cae en 26% (de 2.7% a 2%). Australia, el único país desarrollado del grupo, ilustra en alguna medida lo que puede ocurrir a un exportador de recursos naturales que, teniendo un nivel elevado de ingreso por habitante, muestra rezagos para adecuar su estructura productiva a la tendencia de la demanda.

El tercer grupo corresponde a los países en los cuales predomina la situación de retirada (46%): coexisten un mal posicionamiento de los productos y una baja eficiencia del país;⁸ lo integran la mayor parte de los países latinoamericanos, Nueva Zelandia, Polonia y la Unión Soviética. Este grupo pierde 34% de participación en el mercado (de 4.3% a 2.9%). En sus exportaciones predominan ostensiblemente los recursos naturales (63%), siendo baja la participación en ellas de las manufacturas no basadas en recursos naturales. La única salvedad la constituye Polonia, donde éstas últimas alcanzan al 42% de

sus exportaciones, en las cuales, sin embargo, pierde participación relativa.

En Nueva Zelandia, el único país desarrollado perteneciente a esta categoría, se observa el mismo fenómeno que en Australia. Todos los países latinoamericanos de este grupo comparten una débil presencia de manufacturas no basadas en recursos naturales (inferior al 20% de las exportaciones totales), a pesar de que en el grupo hay países como Argentina y Venezuela, —con niveles de ingreso y desarrollo relativamente elevados—, junto a países pequeños de bajo nivel de ingreso e insuficiente desarrollo.

Considerados en conjunto, entre los países "perdedores" se hallan los países que han liderado sucesivamente la economía mundial (los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos); los países de economía planificada; la mayor parte de los países de América Latina; algunos países de Asia con fuerte dotación de recursos naturales (Indonesia —que muestra un rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas—, Filipinas y Malasia), y por último dos países desarrollados (Australia y Nueva Zelandia), cuya participación se basa predominantemente en los recursos naturales y en los cuales el seguimiento de las tendencias del mercado internacional ha sido insuficiente.

4. Limitaciones metodológicas

Para analizar e interpretar los resultados obtenidos, es necesario tener presente, entre otras, las siguientes limitaciones de la metodología utilizada:

i) Para contribuir a diseñar estrategias y políticas es necesario complementar el análisis de tendencias con el esfuerzo prospectivo, particularmente en un período de tránsito entre dos patrones tecnológicos diferentes. El presente ejercicio se apoya exclusivamente en el análisis de lo ocurrido en los años ochenta.

ii) El posicionamiento está asociado al crecimiento relativo de los productos con respecto al crecimiento del mercado internacional. En aquellos productos en los cuales el rápido cambio técnico y la elevación de la productividad conducen a una caída de los precios relativos, la expansión física del sector aparece subestimada. Lo contrario ocurre con los productos cuyos precios relativos aumentan. En el caso de los recursos natu-

⁷ Este grupo lo integran: Australia, Ecuador, Indonesia y Paraguay.

⁸ Este grupo lo integran: Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nueva Zelandia, Perú, Polonia, Unión Soviética y Venezuela.

rales, las variaciones cíclicas de precios pueden conducir a que productos con posicionamiento favorable en los años ochenta pasen a integrar otra categoría en el decenio de 1990.

iii) La eficiencia de un país en un producto determinado aparece condicionada por la variación de la participación de ese producto en el mercado internacional. En consecuencia, en este ejercicio no se distingue entre aquellos casos en que esa variación proviene genuinamente de una mejora de la eficiencia (progreso técnico, mejor productividad) y aquellos otros en que se origina en factores "espurios" (caída del salario real, depredación de los recursos naturales). Si la alta eficiencia de un país en un rubro determinado se apoya en estos últimos factores, el progreso técnico que incorporen sus competidores puede borrar las ventajas en pocos años.

iv) El análisis de la competitividad se apoya exclusivamente en información sobre las exportaciones. Por consiguiente, se hace abstracción no sólo del contenido importado de las mismas, sino también de su incidencia en la producción interna. Así, dos países con idénticos datos de exportación pero con coeficientes de exportación

radicalmente diferentes, en uno de los cuales las exportaciones son de maquila y en el otro tienen un elevado contenido nacional, aparecerán con similar posición competitiva (un ejemplo extremo es la República Dominicana, que por sus exportaciones de maquila queda ubicada entre los países que exportan una elevada proporción de productos dinámicos con alta eficiencia).

v) Al basar el análisis en los años ochenta se adquieren limitaciones que provienen de las características del periodo considerado. Si se analizan separadamente el decenio de 1970 y el de 1980 se observan cambios en el dinamismo de los productos y en la posición relativa de los países como consecuencia de las variaciones en el precio del petróleo.

vi) El nivel de agregación escogido (tres dígitos) condiciona los resultados. El rubro así definido abarca una amplia gama de productos que se diferencian entre sí, tanto en cuanto a su dinamismo, como a la eficiencia con que cada país los produce y exporta. Esta consideración adquiere relevancia en este período de transición entre patrones tecnológicos durante el cual surgen y desaparecen rubros dentro de sectores anteriormente "maduros".

II

Progreso técnico, competitividad y sustentabilidad

El objetivo central de esta segunda parte es proponer un marco analítico que vincule la competitividad con el progreso técnico y la sustentabilidad ambiental. Para alcanzar este propósito se procede secuencialmente: primero se examina la inserción de América Latina en el comercio internacional, destacando el papel de los recursos naturales y su vinculación con el progreso técnico y el sector industrial. Se establece luego una relación entre el liderazgo empresarial y la participación en el comercio internacional basada preferentemente en recursos naturales. En seguida, se intenta determinar la gravitación relativa de América Latina en el mercado de la OCDE, en contraste con otras regiones que proveen ese mercado. Finalmente, se identifican las relaciones de causalidad que vincularían la competi-

tividad con el progreso técnico, la sustentabilidad ambiental y los objetivos de crecimiento y equidad.

1. *Inserción internacional y recursos naturales*

Después de varios decenios de industrialización (en algunos países casi un siglo), los países de la región se insertan en el comercio mundial sobre la base de sus superávit en los sectores de recursos naturales y sus déficit en el comercio de productos manufacturados (a partir de 1982, la única excepción es Brasil, que exhibe superávit en los productos manufacturados). Los países exportadores de petróleo (salvo Ecuador) presentan además superávit en el sector minero y, en el caso de México y Perú, déficit agrícola (cuadro 3). Los

Cuadro 3
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI): BALANCE COMERCIAL
POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1988
(Millones de dólares)

	Total sectores	Agricultura	Industria manufacturera		Energía	Minería	Otros sectores
			Total	Bienes de capital			
<i>Total ALADI</i>	23 916	22 216	-14 522	-10 455	11 611	7 891	370
Países exportadores de petróleo	-52	2 448	-16 006	-6 004	15 642	1 489	25
Bolivia	6	11	-485	-231	213	268	-1
Ecuador	479	980	-397	-591	-62	-39	-3
México ^a	1 755	-294	-5 925	...	7 840	240	-106
Perú	-569	-74	-1 133	-588	-93	731	...
Venezuela	-1 723	1 825	-8 066	-4 594	7 744	289	135
Países no exportadores de petróleo	23 968	19 768	1 484	-4 451	-4 031	6 402	345
Argentina	3 813	5 488	-1 225	-1 133	-345	-105	...
Brasil	17 704	9 683	8 766	153	-3 941	2 924	272
Colombia	21	1 830	-2 708	-1 462	1 113	-172	-42
Chile	2 223	1 851	-2 964	-1 652	-568	3 792	112
Paraguay	-64	401	-326	-132	-135	-6	...
Uruguay	271	515	-59	-225	-157	-31	3

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

^a Cifras preliminares: ALADI, *Estructura y evolución del comercio regional, 1985-1990*, Montevideo.

países no exportadores de petróleo presentan todos superávit agrícola y dos de ellos (Brasil y Chile) un importante superávit minero. Los países de la región comparten, independientemente de las reconocidas especificidades nacionales, el hecho básico y fundamental de que su industrialización, además de haberse orientado preferentemente hacia el mercado interno, se llevó a cabo sin potenciar adecuadamente la base de recursos naturales y, en algunos casos, a expensas de ella. Entre los múltiples factores que pueden contribuir a explicar esta peculiaridad del desarrollo latinoamericano hay uno que interesa destacar porque dice relación directa con el tema de la sustentabilidad ambiental. La concepción de industrialización prevaleciente por mucho tiempo contraponía la modernización urbana con el arcaísmo de la sociedad tradicional identificada con la base de recursos naturales. Además, como ocurrió en el resto del mundo hasta fines de los años

sesenta, las concepciones económicas dominantes se apoyaban en el supuesto implícito de que la disponibilidad de los recursos naturales y del medio ambiente en su conjunto era prácticamente infinita y, por consiguiente, el tema de la sustentabilidad carecía de sentido. Los recursos naturales eran la frontera por conquistar.

La crisis del petróleo a comienzos de los años setenta, entre otros factores, deja en evidencia la necesidad de hacer endógenas la disponibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos naturales.

La modalidad de inserción en la que el superávit de recursos naturales coexiste con un déficit en el sector manufacturero no es privativa de América Latina. En la actualidad, un número importante de países miembros de la OCDE está en la misma situación. Todos ellos, con la excepción del Reino Unido, presentan superávit en el sector agrícola, y algunos de ellos superávit en los sectores energético y minero (cuadro 4). Co-

Cuadro 4
PAÍSES DE LA OCDE CUYA PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO INTERNACIONAL SE BASA EN LOS
RECURSOS NATURALES: BALANCE COMERCIAL POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1988
(Millones de dólares)

	Total sectores	Agricultura	Industria manufacturera	Energía	Minería	Otros sectores
<u>Países exportadores de energía</u>						
Australia	-1 373	8 513	-22 945	3 634	4 202	5 223
Canadá	6 368	14 103	-21 850	5 975	6 432	1 708
Noruega	-710	535	-10 242	7 377	1 659	-39
Reino Unido	-44 389	-14 507	-29 165	1 378	-2 936	841
<u>Países no exportadores de energía</u>						
Dinamarca	1 353	4 649	-2 508	-1 068	-247	527
Estados Unidos	-150 660	15 017	-140 185	-35 898	-5 910	16 316
Nueva Zelandia	1 242	5 285	-4 072	-280	194	115
Países Bajos	3 757	7 894	-6 723	-493	-15	3 095

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de datos de International Commodity Trade Data Base (COMTRADE), Nueva York, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

mo quedó en evidencia en la primera parte del artículo, con la salvedad de los dos países nórdicos (Noruega y Dinamarca) y de Canadá, los países allí considerados pierden participación en el mercado de la OCDE en los años ochenta. Canadá presenta un superávit agrícola y minero y un déficit manufacturero estrictamente comparable a los del conjunto de América Latina (ALADI) y un superávit energético bastante inferior al de América Latina. Este hecho anuncia un aspecto que será abordado más adelante y que incide en las vinculaciones entre progreso técnico y sustentabilidad ambiental. Aun cuando los recursos naturales son muy importantes para la inserción de América Latina en el comercio internacional, esta región es sólo un componente modesto del conjunto de países que satisfacen las necesidades internacionales de recursos naturales.

Por otra parte, el continente americano (Canadá, Estados Unidos y América Latina) presenta dos rasgos fundamentales: abundancia de recursos naturales y un fuerte déficit manufacturero. Por lo tanto, el tema de la competitividad internacional, no obstante las obvias diferencias nacionales, constituye un desafío continental.

La diferencia fundamental entre América

Latina y varios de los países de la OCDE que disponen de generosa dotación de recursos naturales reside en que en estos últimos la industrialización se apoya fuertemente en la transformación de dichos recursos.⁹

Este hecho se ilustra gráficamente por la capacidad de algunos de los países de la OCDE para desarrollar tecnologías conducentes al uso integral de sus recursos naturales. Esta industrialización que asume la potencialidad de los recursos naturales (en marcado contraste con la experiencia latinoamericana) tiene efectos directos sobre la capacidad de esos países para impulsar no sólo una nueva concepción económica que integra progreso técnico, recursos naturales y medio ambiente sino, lo que es aún más importante, para desencadenar una amplia gama de innovaciones tecnológicas fundamentales con ese propósito.

En América Latina, el decenio de 1980, el del "aprendizaje doloroso", marcó el inicio de la toma de conciencia respecto a la necesidad de transitar hacia una nueva fase del proceso de

⁹ Sobre el caso de Estados Unidos, véase Wright, 1990. Sobre los países nórdicos, véase Fajnzylber, 1990 (cap. v), y Blomström y Meller, 1990.

industrialización que supere el encapsulamiento sectorial, favorezca la articulación productiva y eleve la competitividad internacional, entendida como un desafío de carácter sistémico que requiere una aproximación convergente respecto de la industria, los recursos naturales, los servicios y el medio ambiente (CEPAL, 1990 y 1991).

2. Liderazgo empresarial, inserción internacional y sustentabilidad ambiental

La inserción internacional basada en los recursos naturales se refleja directamente en la naturaleza del liderazgo empresarial que se observa en los países de América Latina. Esto último es pertinente tanto al tema de la incorporación y difusión del progreso técnico, como al de la sustentabilidad ambiental, porque para enfrentar ambos se requiere la participación activa, directa y protagónica de las empresas líderes de los distintos países, tanto de aquellas que actúan en el ámbito de los recursos naturales como de las que participan en los sectores que las proveen de tecnología. Las mayores empresas en cada uno de los países de la región se hallan de preferencia en el ámbito de los recursos naturales, sin o con elaboración. Este hecho posiblemente ha marcado, en alguna medida, su estrategia empresarial: han estado sometidas a un tipo de competencia menos intensa y sin duda diferente de aquella que enfrentan las empresas líderes que actúan a nivel internacional en el sector manufacturero; las exigencias de innovación tecnológica, diversificación sectorial e internacionalización de la producción han sido, por consiguiente, menos acentuadas; han tenido mayor holgura en cuanto a disponibilidad de divisas y a sometimiento a reglas de integración nacional que el resto de las empresas de sus respectivos países y, por consiguiente, en ellas el incentivo para sustituir importaciones y desarrollar proveedores locales ha sido menor. Esta descripción no se aplica, en los mismos términos, a los grandes grupos privados integrados por una amplia gama de empresas productoras de bienes y servicios, las que, si existiese la información de conjunto, aparecerían también entre las mayores unidades empresariales de cada país.

En el caso de las empresas de propiedad pública, su función como "caja recaudadora" genera restricciones a la autonomía y disminuye los

estímulos para el diseño de la estrategia de diversificación e internacionalización. Aquéllas de propiedad extranjera adoptan definiciones concordantes con las estrategias globales de las empresas matrices, que en algunos casos, incluyen la elaboración en los países de origen o en terceros países. Algunas de las empresas públicas, no obstante lo anterior, desarrollan esfuerzos tecnológicos de relativa envergadura, sobre todo en contraste con el resto de las empresas nacionales, para las cuales la alta e indiscriminada protección del mercado interno debilita grandemente los incentivos para innovar e incluso para incorporar progreso técnico.

Se observa que, en países como Argentina, Chile o Venezuela, las diez mayores empresas cuyas ventas representan aproximadamente el 30% del producto interno bruto respectivo, corresponden en un 75% o más a sectores que utilizan los recursos naturales (cuadro 5). En los países más grandes de la región (Brasil y México), las diez mayores empresas tienen ventas que equivalen al 15% del producto bruto interno y concentran aproximadamente 60% de sus ventas en sectores vinculados a los recursos naturales.

Algunas indicaciones adicionales se obtienen al identificar las mayores empresas de América Latina y compararlas con las empresas líderes equivalentes de un país pequeño con abundante dotación de recursos naturales, como Suecia (cuadro 6). El volumen de ventas del conjunto de las diez mayores empresas es algo más alto en América Latina, pero se trata de empresas de un tamaño estrictamente comparable. No obstante lo anterior, aparecen a lo menos las siguientes diferencias fundamentales: i) mientras en América Latina la gran mayoría de las empresas líderes están vinculadas al sector de los recursos naturales, en el caso de Suecia coexisten empresas que transforman los recursos naturales con aquellas de alto contenido técnico que son líderes en su campo a nivel internacional; ii) en América Latina sólo dos de las mayores empresas pertenecen al sector manufacturero y se trata de filiales, mientras que en Suecia sólo una no pertenece al sector manufacturero y son todas nacionales; iii) en América Latina —lo que no ocurre en Suecia— varias de las diez mayores empresas son públicas, reflejando tal vez la debilidad de la iniciativa privada en la región en la fase inicial del desarrollo; iv) mientras las principales empresas

Cuadro 5
 AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): VENTAS DE LAS DIEZ MAYORES EMPRESAS, POR PAÍSES, 1989
 (Distribución porcentual)

	América Latina	Argentina	Brasil	México	Colombia	Chile	Perú	Venezuela
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100
Recursos naturales (sin petróleo)	13.0	5.4	13.0	...	...	59.6	44.8	14.3
Petróleo	65.9	57.9	39.3	56.3	50.8	24.8	36.5	71.5
Manufacturas								
Basadas en recursos naturales	4.9	12.4	14.6	3.5	21.2	11.9	5.1	4.5
No basadas en recursos naturales	11.3	5.4	18.5	26.5	6.0	...	...	1.6
Industria automotriz	4.4	5.4	7.2	26.5	6.0	...	...	...
Bienes de capital	...	...	11.3	...	...	...	...	...
Otros sectores	4.9	19.2	14.6	13.7	22.0	3.7	13.6	8.1
Ventas de las diez mayores empresas/PIB	10.7	31.4	14.6	14.7	14.9	38.2	20.9	29.5

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de *América Economía*, N° 44, octubre de 1990.

suecas actúan en una amplia gama de sectores, las empresas líderes latinoamericanas tienen una muy baja diversificación sectorial, y v) las empresas líderes suecas presentan en varios casos un alto grado de internacionalización, mientras que las latinoamericanas muestran una internalización muy modesta e incipiente.

3. Competitividad y recursos naturales en el mercado de la OCDE

El mercado de la OCDE, además de ser el de mayor tamaño y dinamismo en el ámbito mundial, es aquel en que se aplican las normas ambientales más estrictas; y lo que es más importante, el cumplimiento de dichas normas puede llegar a convertirse próximamente en un requisito para penetrar en él.

En los años ochenta se intensifican las tendencias de largo plazo, y se produce una modificación significativa en la estructura de las importaciones de la OCDE. Se observa que los recursos naturales, los combustibles y las manu-

facturas basadas en los recursos naturales pierden participación (la caída en este último rubro es mucho más leve que en los dos primeros), mientras que las manufacturas no basadas en recursos naturales suben del 47% de las importaciones en 1978-1979-1980 al 64% en 1987-1988-1989. Las manufacturas basadas en recursos naturales, que en 1978 representan la tercera parte de las importaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, se reducen a la cuarta parte en 1989. Esto refleja y confirma la tendencia a la reducción del uso de recursos naturales y particularmente de energía en la actividad económica de los países desarrollados. Sin embargo, no significa que todos los recursos naturales pierdan participación y que las manufacturas no basadas en recursos naturales incrementen todas su presencia relativa. En cada categoría coexisten productos dinámicos y no dinámicos, aun cuando las proporciones respectivas varían en cada caso: mientras en los recursos naturales una proporción minoritaria de los rubros crece más que el mercado internacional, lo contrario

Cuadro 6
AMERICA LATINA Y SUECIA: DIEZ MAYORES EMPRESAS SEGUN SUS VENTAS

Empresa	América Latina 1989			Suecia 1988		
	País	Ventas (millones de dólares)	Sectores	Empresa	Ventas (millones de dólares)	Sectores
PETROBRAS y dist.	BR	15 737	Petróleo	Volvo	15 476	Automotor
PEMEX	MEX	15 074	Petróleo	Electrolux	11 277	Equipo doméstico
PDVSA	VEN	12 484	Petróleo	Asea	8 750	Electr. y electrón.
YPF	ARG	9 454	Petróleo	Saab-Scania	6 927	Maq. e ingeniería
ELECTROBRAS	BR	6 357	Electricidad	L.M. Ericson	5 421	Electr. y electrón.
IBM Brasil	BR	5 542	Electrónica	Stora Koppar Bergs B.	3 426	Madera y papel
CODELCO	CHI	4 030	Minería	Skanska	3 284	Construcción
A. Gutiérrez	BR	3 939	Construcción	Svenska Cellulosa	2 622	Madera y papel
M. Dias Branco	BR	3 917	Alimentos	Sandvik	2 215	Metales y acero
General Motors	BR	3 504	Automotor	Aga	1 772	Químicos
10 mayores empresas		80 038		10 mayores empresas	61 323	
Bienes de capital		—		Bienes de capital	21 098	

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de *América Economía* N° 44, octubre 1990 y *Business Week*, 11 julio 1989.

ocurre en el caso de las manufacturas no basadas en recursos naturales (esta situación se ilustró en la primera parte del artículo).

La participación relativa que las exportaciones de América Latina tienen en el mercado de la OCDE se ha mantenido prácticamente constante en la última década, siendo en 1989 aproximadamente de un 5% para el total de las exportaciones (llega a 5.6% en 1985, el año más favorable); la proporción es de 10% para los recursos naturales, que experimentan una leve caída a lo largo del decenio; de 9% para los combustibles, que muestran un aumento importante en el período; algo más de 5% para las manufacturas basadas en recursos naturales, sin cambios en el decenio, y de casi 3% para los rubros más dinámicos —las manufacturas no basadas en recursos naturales— cuya participación duplica la que tenía al comienzo del período. Este aumento se origina, principalmente en el incremento de las exportaciones de manufacturas de México y Brasil, someramente analizado en la primera parte del presente artículo.

En cuanto a la posición relativa que tiene América Latina como proveedor de los distintos rubros en contraste con otras agrupaciones que abastecen el mercado de la OCDE, se observa que el conjunto de las exportaciones latinoamericanas a la OCDE es equivalente a la de los países del sudeste asiático y a la de los escandinavos; algo menos del doble de la de los países europeos mediterráneos, y algo más del doble de la de los países de Europa oriental.

En materia de recursos naturales, América Latina es un proveedor modesto si se le compara con los mayores países de la OCDE (los del Grupo de los Siete); mientras América Latina tiene en 1989 una participación de 10%, los propios países de la OCDE (los del Grupo de los Siete más los nórdicos y mediterráneos) proveen un 40% de sus propias necesidades. El fenómeno se acentúa en las manufacturas basadas en recursos naturales: mientras América Latina participa con un 5% de las importaciones de la OCDE, los países de la OCDE alcanzan una participación de 61%.

Lo anterior confirma algo que no es nuevo, pero que suele olvidarse en la región: el patrón productivo y tecnológico vinculado a los recursos naturales está determinado básicamente por la realidad industrial de los países desarrollados. La primera derivación importante de este hecho

es el eventual surgimiento (ya existen algunas indicaciones de esta tendencia) de barreras proteccionistas asociadas al incumplimiento de normas ambientales, las que se vinculan a los productos, a los procesos de elaboración y a las materias primas. Como las exportaciones basadas en recursos naturales tienen elevada significación para América Latina, el tema en cuestión puede alcanzar relevancia decisiva.

Esto no significa que todas las exportaciones de esos productos se verán sometidas a tales normas. De hecho, se puede suponer que parte de ellos seguirán exentos de requisitos ambientales, especialmente cuando no compiten con productos nacionales (y por lo tanto hay una menor presión proteccionista), o cuando se dirigen a consumidores de menores ingresos (y por lo tanto menos dispuestos a absorber el aumento de costos derivados de la protección ambiental). Aún así, lo importante es que la dimensión ambiental ha pasado a ser una variable significativa en cualquier estrategia de exportación hacia los países industriales. En primer lugar, porque ya es un requisito para una proporción importante, y potencialmente creciente, de la demanda de esos países; en segundo lugar, porque las exigencias varían mucho de un país a otro, y están sujetas a frecuentes cambios, con lo que su seguimiento pasa a ser una condición necesaria para lograr acceso duradero al mercado de la OCDE; y, por último, porque la creciente valoración social de esas exigencias, aun cuando no sean explícitamente impuestas por el país importador, permite convertirlas en un instrumento útil para la diferenciación de productos, recurso particularmente valioso incluso en mercados con una demanda poco dinámica.

La segunda derivación se refiere al significativo espacio económico que ocupan en América Latina las actividades industriales (bienes y servicios) vinculadas a la transformación de los recursos naturales y, más específicamente, a las actividades directamente atinentes a la sustentabilidad ambiental. También en esta materia se verifican avances promisorios en la región, aun cuando hay un rezago indiscutible (CEPAL, 1991, cap. VI).

4. Relaciones de causalidad

De lo expuesto se desprende nitidamente que en

América Latina la competitividad internacional estará indisolublemente vinculada en el futuro a la sustentabilidad ambiental y que el factor determinante para compatibilizar ambos propósitos (competitividad y sustentabilidad) es la incorporación y difusión del progreso técnico. Eso explica el lugar central que estos tres elementos ocupan en el esquema de relaciones de causalidad que se describen en el gráfico 8.

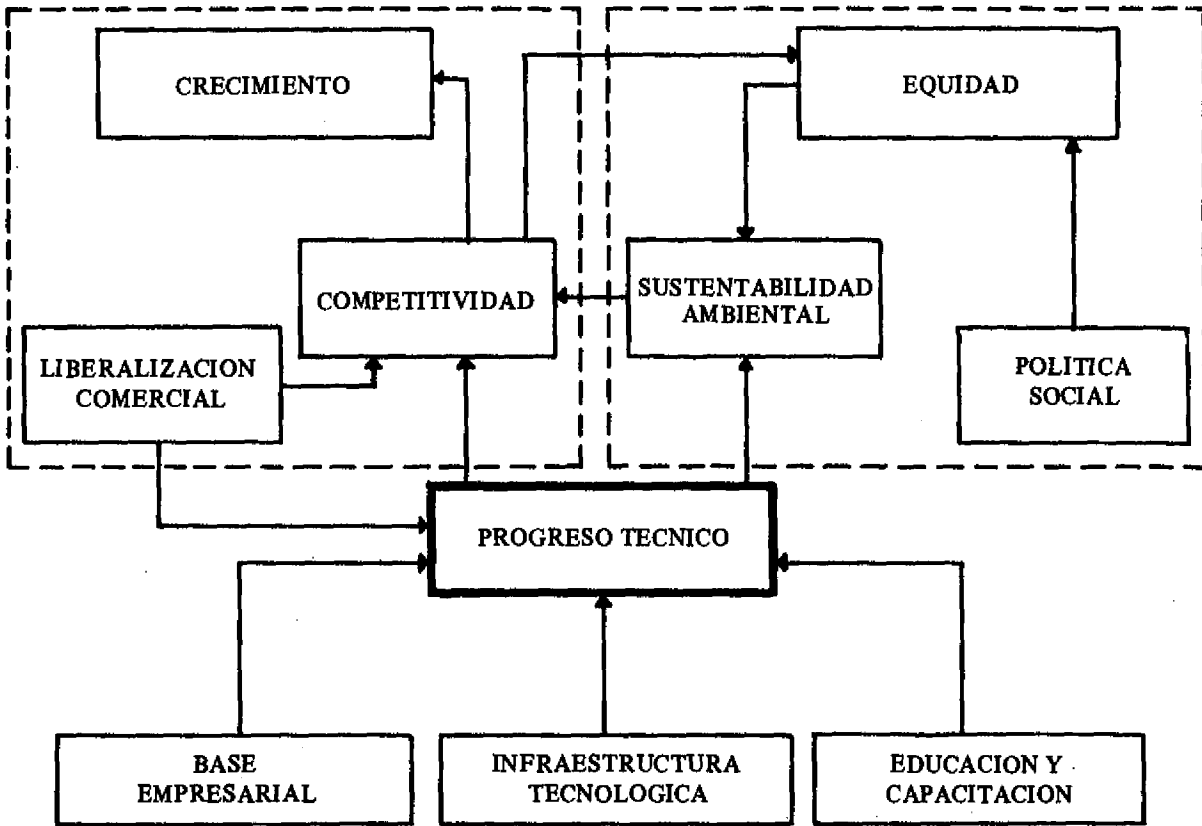
La incidencia de la competitividad sobre el crecimiento, que se retroalimenta por el apoyo que este último brinda a la incorporación de progreso técnico, ha sido ampliamente abordada y ejemplificada en un trabajo reciente de CEPAL (1990, cap. IV).

En el mismo documento se señala el efecto positivo que la competitividad puede tener bajo

ciertas circunstancias sobre la equidad, y se destaca que, sin embargo, para lograr esta última se requiere un esfuerzo significativo en materia de políticas sociales diseñadas con ese objetivo. Asimismo, se destaca la incidencia favorable que, en determinadas condiciones, puede tener la liberalización comercial tanto sobre la competitividad como sobre la incorporación de progreso técnico, factor determinante de la solidez a largo plazo de la inserción en el comercio internacional.

Las vinculaciones entre sustentabilidad y competitividad, la influencia del progreso sobre aquélla, así como el efecto negativo que la ausencia de equidad tiene sobre la sustentabilidad, también han sido analizados e ilustrados en otro trabajo reciente de CEPAL (1991, caps. V y VI).

Gráfico 8
RELACIONES DE CAUSALIDAD



Los tres elementos que aparecen en la parte superior izquierda del gráfico 8 —*apertura comercial, competitividad y crecimiento*—, constituyen el cuerpo central de la propuesta neoliberal, en una versión simplificada. Por su parte, los tres elementos que aparecen en la parte superior derecha del diagrama —*sustentabilidad ambiental, equidad y política social*—, corresponden a los ejes centrales de la propuesta ecológica, descrita también en forma muy simple. Ambas propuestas, a pesar de ser radicalmente diferentes, tienen un rasgo básico en común: omiten como factor relevante al progreso técnico. Esto explica por qué, desde la perspectiva neoliberal, se privilegia el crecimiento y la competitividad, en desmedro de la equidad y la sustentabilidad ambiental. Lo propio ocurre con la perspectiva ecológica, desde la cual el crecimiento y la competitividad deben "sacrificarse" en aras de la equidad y la sustentabilidad ambiental.

En ausencia de progreso técnico, la competitividad y la sustentabilidad son difíciles de compatibilizar, ya que no es posible lograr simultáneamente aumentos de producción y disminución del daño ambiental. En cambio, la incorporación de progreso técnico efectivamente permite compatibilizar los incrementos de producción con la sustentabilidad ambiental.

La necesidad imperiosa de compatibilizar competitividad y equidad explica la relevancia y centralidad que el progreso técnico adquiere en la propuesta de la CEPAL y, por consiguiente, la atención especial que se presta a los factores que inciden en que se materialicen la incorporación y la difusión del progreso técnico. Entre esos factores se destacan el sistema educativo y de capacitación, la base empresarial y la infraestructura tecnológica y de comunicación de que disponen los países (gráfico 8). En una situación de extrema debilidad de estos factores que sirven de soporte al proceso de incorporación y difusión del progreso técnico, es muy probable que la liberalización del comercio, aun cuando tenga un efecto positivo de corto plazo sobre la asignación de recursos (eficiencia estática), no pueda contribuir a desencadenar ese proceso que determina la fortaleza de la inserción en el comercio internacional.¹⁰

¹⁰ Véase un análisis de las políticas de apoyo a la competitividad en que se menciona precisamente la apertura co-

Las necesidades institucionales asociadas a la administración de un esquema de protección alta, indiscriminada y permanente son obviamente menores y cualitativamente diferentes de las que plantea un esquema sectorial y temporalmente selectivo orientado a inducir el aprendizaje tecnológico y la competitividad internacional.

La promoción industrial en un mercado protegido puede llegar a ser compatible con organismos públicos pasivos, mientras que el fortalecimiento de la competitividad internacional requiere de instituciones públicas dotadas de iniciativa y capacidad de convocatoria para articular a los distintos agentes productivos, educativos, de investigación, de financiamiento y de comercialización. En la fase anterior lo que se estimulaba era la inversión, con independencia de su competitividad internacional, tema este último que ahora adquiere evidente importancia.

Anteriormente, la industria tenía escasos vínculos con los sectores de recursos naturales y requería apoyo limitado de los servicios especializados de apoyo a la gestión empresarial y sus necesidades en materia de actualización permanente de sus recursos humanos eran más bien retóricas. En esos tres planos la situación ha cambiado radicalmente. La cooperación de las empresas entre sí y con los organismos públicos especializados es ahora requisito de sobrevivencia, lo que presupone comunicación permanente y confianza recíproca, ingredientes que faltan en la fase anterior. La ineficiencia en las plantas, o en la infraestructura de transporte, comercialización y comunicaciones, se transfería anteriormente a los consumidores cautivos. La superación de esa ineficiencia se convierte ahora en imperativo compartido. Las relaciones sistemáticamente conflictivas entre el sector empresarial y laboral resultan incompatibles con la elevación de la productividad y la inserción sólida en el comercio internacional, pero pueden sustentarse

mercial, la educación y la capacitación, las políticas tecnológicas y la ampliación de la base empresarial, en CEPAL, 1990, cap. IV. En los últimos años, motivados a lo menos parcialmente por las asimétricas relaciones entre Estados Unidos y Japón, diversos autores han efectuado importantes aportaciones que buscan hacer endógena la innovación tecnológica y la acumulación de conocimientos en los modelos de crecimiento. Véase una revisión reciente de estas contribuciones en Mujica, 1990.

en mercados cautivos, traduciéndose en elevación de precios, discontinuidad en la oferta y disminución de la calidad. En síntesis, la innovación exigida al Estado y a su vinculación con el sector empresarial y laboral trasciende el ámbito necesario, pero no suficiente, de la mantención de los equilibrios macroeconómicos.

En la empresa surgen también necesidades de innovación institucional de gran envergadura, motivadas por la apertura al comercio internacional unida a la transición a un nuevo patrón tecnológico. La estructura empresarial jerarquizada y compartimentalizada por funciones tiende a evolucionar hacia una red coordinada de unidades con mayor autonomía. Esto plantea exigencias en cuanto a formación de personal, visión de conjunto y disposición al trabajo de equipo. El funcionamiento de las empresas previamente inspirado en tendencias de estandarización y optimización se desplaza hacia formas que favorezcan una rápida respuesta a las demandas de mercados segmentados y cambiantes, y una continua asimilación del cambio técnico (Pérez, 1991).

Lo anterior sugiere la importancia que adquiere la innovación institucional en el propio sistema educativo, donde surgen como objetivos estratégicos la búsqueda de la inserción en el comercio internacional junto con el fortalecimiento de la ciudadanía, y la descentralización como criterio para la nueva institucionalidad educativa, junto con el fortalecimiento de la integración nacional. En el plano de las políticas, aparece la conveniencia de reemplazar criterios cuantitativos de expansión de la oferta con escasa evaluación de resultados, hacia modalidades que evalúen desempeños y a la vez cautelen la equidad.

Con el propósito de contribuir a la formulación de políticas que fortalezcan la capacidad de absorción y difusión de progreso técnico en los países de América Latina, actualmente la CEPAL realiza investigaciones sobre algunos aspectos de esos tres pivotes en que se apoyan la incorporación y la difusión del progreso técnico: i) la estrategia educativa para la transformación productiva con equidad (en un esfuerzo conjunto con la UNESCO); ii) el progreso técnico y la competitividad internacional: estrategias nacionales, políticas sectoriales e internacionalización empresarial, y iii) las tecnologías de información y su impacto sobre la competitividad y la equidad.

La pertinencia del esquema analítico varía, obviamente, dependiendo de las características nacionales en cuanto al acervo de recursos naturales; el nivel de desarrollo educativo, empresarial y tecnológico; el tamaño del país y los rezagos en materia de equidad; la tradición de dinamismo, y la modalidad e intensidad de la inserción en el comercio internacional. Por esta razón, en cada una de las tres investigaciones mencionadas se analizan tanto situaciones nacionales como tendencias generales vigentes en la región.¹¹

Aunque el gráfico 8 no vincula en forma directa el crecimiento y la equidad, es útil reiterar que, dado el carácter sistémico de la competitividad internacional, no es viable alcanzar una sólida inserción en el comercio internacional si falta un grado razonable de cohesión social (equidad). Al mismo tiempo, dada la transparencia y creciente homogeneidad de las aspiraciones de la población, consolidar la equidad sin un esfuerzo sostenido en materia de competitividad tampoco es una tarea viable.

III

Reflexiones finales

De lo expuesto surgen algunas reflexiones de importancia para la formulación de estrategias y políticas de apoyo a la inserción internacional.

1. *Apertura y cambio institucional*

La apertura al exterior plantea exigencias de cambio institucional de alcance mayor que el que

sugiere su evaluación desde el punto de vista estrictamente comercial. Una economía y una sociedad concentradas en el mercado interno desarrollan una dinámica que en alguna medida

¹¹ Los tres estudios mencionados estarán disponibles en 1991.

prescinde del acontecer externo y de las señales que se generan en el exterior, salvo aquellas que se refieren a la demanda de los productos básicos de exportación, a las cuales se adecúa a través del nivel de actividad interno. El tránsito hacia una economía abierta presupone, además de los conocidos requisitos de política, el imperativo de regular y subordinar los conflictos internos—sociales y políticos— frente a los requisitos de estabilidad y credibilidad que impone el mercado internacional. Además es preciso incorporar en el proceso decisorio público y privado, de manera sistemática y permanente, las variadas señales económicas, financieras, culturales y tecnológicas que condicionan la inserción en el comercio internacional. Los temas señalados plantean un tercer requisito, que es el de crear la capacidad de innovación institucional imprescindible para, por una parte, regular conflictos internos y, por otra, adecuarse a los estímulos económicos, financieros y tecnológicos que provienen del exterior. La necesidad de esta innovación institucional, que se plantea a nivel gubernamental y privado, adquiere particular fuerza en ámbitos tan variados como los de la sustentabilidad ambiental y el sistema educativo, y puede incluso proyectarse al régimen político de gobierno.

En síntesis, la apertura al exterior trasciende la supresión de permisos de importación, la rebaja de los aranceles y la promoción de las exportaciones. Implica transitar hacia un nuevo marco institucional y de convivencia social y política. Dado que para la inserción en el comercio internacional se requiere un grado razonable de cohesión social y que ésta no se logra sin un crecimiento sostenido, el mayor desafío de innovación institucional es el de compatibilizar ambos propósitos en un contexto de democracia representativa.

2. La Iniciativa sobre impedimentos estructurales

Tal vez la ilustración más clara de la magnitud de los desafíos institucionales que plantea la inserción en el comercio internacional la proporciona el debate entre Estados Unidos y Japón respecto a los cambios estructurales que se requieren en ambos países para revertir sus crecientes desequilibrios comerciales y financieros. Entre septiembre de 1989 y julio de 1990 un grupo de funcionarios gubernamentales del más

alto nivel de ambos países elaboró una Iniciativa sobre impedimentos estructurales (*Structural Impediments Initiative*). El informe final del grupo fue dado a conocer el 28 de junio de 1990 (al día siguiente del anuncio por parte del Presidente de los Estados Unidos de la "Iniciativa para las Américas").¹²

El objetivo central de ese ejercicio era el de identificar y resolver problemas estructurales en ambos países que constituyen impedimentos para su comercio y para el ajuste del balance de pagos, con miras a contribuir a la reducción de los desequilibrios en ese balance.

Específicamente, y a petición de los Estados Unidos, Japón abordó los siguientes temas: comportamiento japonés frente al ahorro y la inversión; política respecto al uso y valor de la tierra; sistema de distribución; regulaciones restrictivas del mercado; modalidades de funcionamiento de los grupos económicos, y mecanismos de fijación de precios. A su vez, Japón solicitó a la delegación de Estados Unidos reflexiones, proposiciones y compromisos sobre cambios institucionales en los siguientes ámbitos: comportamiento público y privado frente al ahorro y la inversión; factores que inciden en la elevación de competitividad de las empresas de Estados Unidos; regulaciones gubernamentales sobre exportaciones e importaciones; esfuerzo gubernamental en investigación y desarrollo, y, finalmente, educación y capacitación de la mano de obra.

En cada uno de estos ámbitos, las partes se comprometen a emprender innovaciones institucionales y de comportamiento conducentes a superar lo que denominan los "desequilibrios es-

¹² Por parte de los Estados Unidos participaron: Richard T. McCormack, Subsecretario de Estado; Charles H. Dallara, Secretario Asistente del Tesoro; S. Linn Williams, Representante Adjunto de Comercio; J. Michael Farren, Subsecretario de Comercio; John B. Taylor, miembro del Comité Presidencial de Consejeros Económicos; y James F. Rill, Fiscal General Adjunto. Por parte de Japón: Koji Watanabe, Viceministro de Relaciones Exteriores; Makoto Utsumi, Viceministro de Asuntos Internacionales del Ministerio de Finanzas; Naomichi Suzuki, Viceministro de Asuntos Internacionales del Ministerio de Comercio Internacional e Industria; y Tsuneo Unno, Viceministro de Asuntos Extranjeros de la Agencia Económica de Planificación (*Joint Report of the US-Japan Working Group on the Structural Impediments Initiative*, 28 de junio de 1990, informe dirigido al Presidente de los Estados Unidos y al Primer Ministro del Japón).

tructurales" que caracterizan el comercio entre los dos países.

Independientemente del grado en que se materialicen estos compromisos, lo que resulta trascendente es la convicción de ambos gobiernos, primero, de que existen impedimentos estructurales para alcanzar equilibrios comerciales y, segundo, de que la acción del mercado y la coordinación de políticas macroeconómicas resultan insuficientes para superarlos. En suma, la inserción exitosa en el comercio internacional plantea exigencias que los "precios correctos" por sí solos no resuelven.

3. *La Iniciativa para las Américas*

Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y América Latina —que reflejan asimetría en el nivel de desarrollo, similitudes en la base de recursos naturales, y unidad geográfica— difieren radicalmente en estos aspectos de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Japón. Comparten, sin embargo, junto a la experiencia europea y a la relación Canadá-Estados Unidos, una necesidad básica: se requieren innovaciones institucionales en campos que trascienden el comercio para lograr resultados fructíferos.

Como se sabe, la Iniciativa para las Américas incluye los ámbitos del comercio, la inversión y la deuda. La respuesta de los gobiernos de América Latina ha sido básicamente positiva, reflejando en alguna medida la difundida aspiración de acceder al consumo de bienes y servicios modernos. Lo expuesto anteriormente sugiere la conveniencia de incluir en el largo proceso de negociación correspondiente una reflexión conjunta de América Latina, los Estados Unidos y Canadá respecto a temas de interés común que sin duda incidirán no sólo en la evolución de las negociaciones, sino también en sus posibles resultados. Entre los temas que podrían ser objeto de un análisis sistemático pueden mencionarse los siguientes: educación, medio ambiente, energía, investigación y desarrollo, y competitividad internacional. Aunque la naturaleza y la solución de los problemas respectivos son diferentes, se trata de temas respecto a los cuales tanto los países de América Latina como Estados Unidos están diseñando instituciones y formulando políticas que innovan con respecto al pasado y, en ese sentido, el intercambio de puntos de vista podría

ser provechoso. Más aún, independientemente de los plazos y de los resultados posteriores, el esfuerzo de reflexión conjunta sobre similitudes y diferencias en las respuestas a los respectivos desafíos estructurales puede generar efectos positivos, al llevar a una toma de conciencia, primero, de los variados requerimientos de innovación institucional y, segundo, de la necesidad de sustentar la inserción internacional en la incorporación y la difusión del progreso técnico (competitividad auténtica), y no —como sucedió en el pasado— en la caída de los salarios reales y en la depredación ambiental (competitividad espuria). El desarrollo de capacidad técnica a nivel gubernamental y empresarial para emprender negociaciones de esta naturaleza con Estados Unidos constituye un activo valioso para explorar nuevas formas de vinculación con Europa y Asia. En suma, prepararse para enfrentar seriamente este ejercicio es una tarea deseable en sí misma.

4. *Competitividad, sustentabilidad ambiental e incorporación de progreso técnico*

Se ha hecho general en los países desarrollados la percepción de que la industrialización es uno de los factores importantes del deterioro ambiental. En América Latina, con las consabidas especificidades nacionales, el proceso de industrialización acompañó, con omisiones y variaciones, las tendencias de los países desarrollados. Para los años noventa se plantea que la industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero también porque en las nuevas circunstancias debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios, de manera de integrar el sistema productivo y hacer más homogéneos los niveles de productividad. La superación del encapsulamiento sectorial es una de las claves de la transformación productiva y de la nueva fase de la industrialización. En la región se manifiesta con rezago la conciencia ambiental que es generalizada en los países desarrollados. En América Latina, dada su dotación de recursos naturales y su inserción en el comercio internacional construida predominantemente a partir de ellos, la sustentabilidad ambiental no

sólo influye en la calidad de vida sino también en el nivel de vida de la población.

Las propuestas que tienen como eje la racionalidad estrictamente económica privilegian los objetivos de crecimiento y competitividad internacional, otorgándole un carácter subsidiario a la sustentabilidad ambiental y a la equidad. Por su parte, aquellas propuestas que se centran en la ecología privilegian la equidad y la sustentabilidad ambiental, desplazando a una posición subsidiaria el crecimiento y la competitividad internacional. De lo expuesto en este trabajo se desprende que la incorporación y la difusión del progreso técnico contribuyen a compatibilizar la competitividad internacional y la sustentabilidad ambiental. En esa medida, favorece la convergencia entre los objetivos de crecimiento y equidad. Para lograr que esta virtualidad se materialice, se necesitan, sin embargo, innovaciones institucionales dentro de las empresas y del gobierno, y en las relaciones entre ambos.

5. *El ámbito sectorial*

El decenio de 1980 estuvo dominado por el imperativo de cautelar los equilibrios macroeconómicos. En muchos países de la región se asistió al colapso de buena parte de las instituciones públicas, lo que contribuyó a justificar la falta de atención respecto a las políticas sectoriales. Los esfuerzos por lograr una inserción internacional más sólida, la intensificación de la competencia internacional, las reacciones proteccionistas y las negociaciones internacionales, regionales y globales, han dejado en evidencia que la dimensión sectorial tiene extraordinaria gravitación. Las diferencias en cuanto a dinamismo, contenido tecnológico, estructuras de mercado, estrategias empresariales, efectos sociales y regionales, y gravitación política, apuntan a la necesidad de fortalecer el establecimiento de equipos sectoriales, gubernamentales y privados, con capacidad para explorar potencialidades y debilidades, así como para enfrentar las cada vez más duras negociaciones internacionales. Lo expuesto en las secciones anteriores deja en evidencia la importancia de un posicionamiento favorable y, por ende, de las políticas sectoriales destinadas a lograrlo.

En los años noventa, los países de América Latina tendrán que complementar los esfuerzos hechos en el ámbito macroeconómico con un es-

fuerzo comparable en el establecimiento de grupos sectoriales de excelencia integrados por representantes de sectores gubernamentales, empresariales, educacionales y científico-tecnológicos. Los países desarrollados y los países en desarrollo exitosos de otras latitudes parecen haber comprendido siempre que uno de los propósitos de cautelar los equilibrios macroeconómicos es precisamente el de poder impulsar políticas sectoriales imprescindibles para enfrentar los desafíos del cambio tecnológico, la competencia internacional y el impacto social regional de la transformación productiva.

6. *Estrategias de inserción internacional*

El ejercicio empírico sobre competitividad anteriormente descrito, no obstante su simplicidad y sus limitaciones, ofrece algunas sugerencias en relación con las estrategias de inserción en el comercio internacional:

i) La incorporación de progreso técnico tiene importancia tanto en lo que se refiere a las características de los distintos rubros como a la eficiencia organizativa con que éstos se producen y comercializan. Tan importante como la reconocida relación entre posicionamiento y progreso técnico, es aquella que vincula progreso técnico y eficiencia organizativa para la competitividad internacional.

ii) Nadie tiene garantizado el éxito en el mercado internacional y son muchas y variadas las vías a través de las cuales éste puede alcanzarse. El apoyo sistémico a la incorporación y difusión del progreso técnico, así como la selectividad en los esfuerzos de promoción, aparecen como las únicas constantes que acompañan las experiencias exitosas.

iii) Los recursos naturales, no obstante que en general se caracterizan por un menor dinamismo, ofrecen potencialidades significativas en términos de generación de divisas, aprendizaje empresarial, excedentes disponibles para ser invertidos en otras áreas, impulso a la innovación tecnológica en actividades conexas y, en algunos casos, crecimiento elevado y sostenido. En el futuro, los recursos naturales y la sustentabilidad ambiental estarán estrechamente ligados.

iv) Las manufacturas no basadas en recursos naturales, que por cierto incluyen los equipos e insumos utilizados en la transformación de los

recursos naturales, constituyen una proporción mayoritaria y creciente del comercio internacional. Mejorar el posicionamiento en esos rubros constituye una evidente prioridad.

v) Los rubros en que coinciden dinamismo y elevada eficiencia (situación óptima) constituyen un núcleo potencial de difusión tecnológica para el resto del sector productivo. El reto en materia de innovación institucional es el de diseñar mecanismos e incentivos que induzcan esa difusión.

vi) Los rubros en que el país aumenta su participación a pesar de no ser dinámicos (situación de vulnerabilidad), pueden y deberían convertirse en plataforma para la diversificación sectorial. Tratándose de países pequeños, la fase de diversificación puede postergarse, pero en ningún caso olvidarse. Esa diversificación tendría

como meta alcanzar la especialización en otros rubros y no simplemente abordar una gama cada vez más amplia de actividades.

vii) Aquellos rubros dinámicos en que el país pierde participación (situación de oportunidades perdidas) requieren programas sectoriales de reestructuración que permitan recuperar las posiciones anteriormente alcanzadas.

viii) Retirarse de mercados en declinación (situación de retirada) puede parecer una opción sensata. Sin embargo, existen sectores que, no obstante su escaso dinamismo, podrían ofrecer aún por varios años una fuente de ingreso y de ocupación. Esta situación se presenta en algunos países de la región en rubros de exportación tradicionales. Cabe destacar que, en la medida de lo posible, son más convenientes las situaciones de vulnerabilidad que las de retirada.

Bibliografía

- Blómstrom, Magnus y Patricio Meller (1990): *Trayectorias divergentes. Comparaciones de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) y Hachette.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1991): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, LCG.1648 (Conf. 80/2)/ Rev. 1, Santiago de Chile.
- Cohen, Stephen y John Zysman (1987): *Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Dertouzos, Michael L., Richard K. Lester, Robert M. Solow y The MIT Commission on Industrial Productivity (1989): *Made in America. Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Mass., The Massachusetts Institute of Technology.
- División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología (1991a): Misión de apoyo a la reestructuración industrial en la República Dominicana, Santiago de Chile, mimeo.
- _____ (1991b): República Dominicana: propuesta de programa de promoción de exportaciones, Santiago de Chile, mimeo.
- Fajnzylber, Fernando (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Freeman, Christopher (1987): *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Pinter Publishers.
- Kuttner, Robert (1991): *The End of Laissez Faire*, Nueva York, Alfred A. Knopf, Inc.
- Mandeng, Ousmene (1991): Competitividad internacional, especialización y dinamismo de los mercados, Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, mimeo.
- Mujica, Patricio (1990): *Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico: una evaluación*, LCR.933, Santiago de Chile, CEPAL.
- Pavitt, K. (1983): Patterns of technical change: evidence, theory and policy implications, *Papers in Science, Technology and Public Policy*, N° 3, Imperial College y Science Policy Research Unit, Universidad de Sussex.
- Peres, Wilson (1990): *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Pérez, Carlota (1989): *Technical Change, Competitive Restructuring and Institutional Reform in Developing Countries*, Discussion Paper, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial y Science Policy Research Unit, Universidad de Sussex.
- _____ (1991): *National System of Innovation, Competitiveness and Technology*, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1984): *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press.
- Prestowitz, Jr., Clyde V. (1988): *Trading Places. How We Allowed Japan to Take the Lead*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- U.S.-Japan Working Group (1990): *Joint Report of the U.S.-Japan Working Group on the Structural Impediments Initiative*, Tokio, 28 de junio.
- Wright, Gavin (1990): The origins of American industrial success, 1879-1940, *The American Economic Review*, vol. 80, N° 4, Nashville, TN, The American Economic Association.
- Zysman, John y Laura Tyson (1983): *American Industry in International Competition*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.