

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.87
9 de julio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA:
OPCIONES ESTRATÉGICAS***

Isabel Figueroa C.**

* Documento presentado al Coloquio Internacional sobre "Prospectiva de la Economía Mundial y sus Efectos sobre las Economías de América Latina y el Caribe", organizado por el ILPES y el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de Francia (Santiago de Chile, 15 al 18 de abril de 1991).

** Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor.

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA: OPCIONES
ESTRATÉGICAS

VERSION PRELIMINAR

INDICE

I. Marco de referencia.....	1
II. Vías para enfrentar los próximos diez años.....	4
III. Medidas tendientes al fortalecimiento de las ventajas comparativas en una perspectiva dinámica....	8
a) Políticas comerciales.....	10
b) Políticas de investigación y desarrollo.....	13
c) Asistencia técnica y crediticia.....	14
d) Políticas de transporte y seguros.....	15
e) Políticas de incentivos fiscales.....	16
f) Políticas de capacitación laboral.....	17
g) Servicios financieros a las exportaciones.....	18
h) Gasto público en infraestructura.....	19
i) Gasto público en educación y salud.....	20
j) Conservación de recursos naturales y medioambiente.	21
IV. Red de instancias participativas en la generación de ventajas comparativas dinámicas.....	22
V. Bibliografía.....	27

I. Marco de referencia

1. La configuración de nuevos bloques de asociación entre los principales países del mundo desarrollado, posee un peso incontrarrestable en la reestructuración del escenario mundial que se plantea para la década de los 90. Las corrientes de comercio y el movimiento de capitales productivos y financieros se verán fuertemente condicionados por los acuerdos de complementación intra - sectoriales al interior de cada bloque y por las relaciones de comercio intra - firmas lideradas por las empresas multinacionales poseedoras de filiales en países adheridos a los diferentes bloques.

2. En este contexto, es necesario interrogarse sobre cuales son las perspectivas y opciones estratégicas que enfrenta América Latina, teniendo como imperativo revertir en la nueva década las tendencias de retroceso en los niveles medios de vida de su población, mientras al mismo tiempo debe hacer frente a una transferencia anual neta de divisas al exterior del orden del 4% del PIB por servicio de la deuda externa, transferencia que se ve aún acrecentada por la pérdida progresiva en la relación de precios del intercambio. Esta merma en la capacidad de que dispone la región para utilizar el ahorro interno generado en propósitos de expansión productiva, contrasta con la situación vivida durante los años 70 en que la transferencia neta de recursos desde el exterior fue positiva, alcanzando anualmente en promedio a un 2% del PIB de la región (ILPES, 1989).

3. El endeudamiento externo de América Latina y el Caribe ha pasado a constituir no sólo un problema de financiamiento de los pagos internacionales, sino que además ha gravitado fuertemente en los presupuestos de los gobiernos, dado que ellos han debido asumir directamente o han avalado una proporción superior al 80% de la deuda externa contraída. Como consecuencia, bajo restricción presupuestaria los gobiernos han visto debilitada su

capacidad de acción. Los rubros que han sufrido más severamente las medidas de reducción del gasto público, han sido aquellos que se refieren a la inversión pública, a los programas de desarrollo social - particularmente en educación y salud - y al financiamiento de proyectos de investigación científica y tecnológica.

4. Junto con la caída de la inversión pública se ha verificado una disminución del ritmo de crecimiento de la inversión privada asociada con mercados financieros domésticos avocados a operaciones de corto plazo, detectándose una carencia de mecanismos de financiamiento apropiado para proyectos de mediano y largo plazo. Como balance, entre 1981 y 1989 el PIB por habitante en la región se redujo en un 8.3%.

5. Frente a una restricción externa dominante, los gobiernos de la región asumieron durante la última década, con distinto énfasis, estrategias de fomento y de regulación de las actividades de exportación, mientras correspondió al sector privado el rol protagónico en la intensificación de estas corrientes de comercio. Medidas de reducción de aranceles y de eliminación de restricciones no arancelarias tendieron a mejorar la eficiencia del sistema productivo interno, permitiendo que los productos importados y los precios internacionales traspasasen las fronteras de protección erigidas bajo el precedente patrón de desarrollo hacia adentro. La competitividad de las exportaciones pasó a convertirse en un nuevo propósito medular de aquellas economías que buscaron mantener o aumentar su grado de inserción en las corrientes del comercio internacional.

6. Muchos países de la región lograron desarrollar exitosamente nuevos rubros de exportación, basándose en la explotación de sus recursos naturales y en otros factores generadores de ventajas comparativas tales como: i) las condiciones de los suelos, clima y desfase de estaciones en

relación a los principales centros consumidores; ii) la abundancia de mano de obra no calificada; iii) los bajos costos salariales acompañados de débiles regulaciones impuestas por la legislación laboral, etc.

7. La dinámica de la demanda proveniente de los mercados externos constituyó uno de los factores determinantes en el desarrollo de nuevas líneas de especialización de exportaciones. En muchos casos, esto exigió un esfuerzo sostenido de adecuación productiva a fin de satisfacer los cánones de calidad impuestos por los principales países compradores, lo cual estuvo asociado a la introducción de cambios tecnológicos en los procesos productivos tradicionales.

8. Los estándares de producción en estos rubros lograron mejorar radicalmente, apoyándose en una modernización de la gestión empresarial que introdujo como mecanismo de racionalización, la contratación externa de la mayor parte de los servicios requeridos tanto en la fase productiva como en la de distribución, hecho que marca un gran contraste con las formas de tradicionales de operar de la industria latinoamericana. El desarrollo de la subcontratación y los acuerdos de complementación entre empresas posibilitaron el surgimiento de unidades productivas especializadas, poseedoras de una mayor capacidad de innovación.

9. Sin embargo, dada la composición estructural dominante en las exportaciones de América Latina, a pesar de las estrategias de economía abierta aplicadas durante la última década por numerosos países, se constata en forma paradójica que el valor de las exportaciones medidas en dólares de cada año cayó entre 1980 y 1988, con una tasa promedio de disminución de 1.6% al año, mientras las exportaciones mundiales crecían en el mismo período de acuerdo a un ritmo promedio anual de 4.2%. N.U.(1989).

10. Los volúmenes físicos exportados por la región experimentaron una importante expansión que se vió contrarrestada por una caída tendencial de los precios de aquellos productos básicos que dominan la estructura actual de las exportaciones. Como corolario de esta situación, se produjo un debilitamiento de la participación de las exportaciones latinoamericanas en el total de las exportaciones mundiales, disminuyendo de un 6% en 1970 a un 4% en 1990. N.U.(1990)

11. Después de una década de aplicación en América Latina y el Caribe de estrategias "aperturistas", CEPAL (1990) cuestiona la viabilidad de proyectar a ultranza este esquema de desarrollo hacia el futuro. La prosperidad lograda por los sectores que fueron capaces de sobrevivir o incorporarse a los nuevos cánones de competitividad exterior y la dinámica adquirida por las firmas en los rubros de exportación de éxito, no estuvo acompañada de un mejoramiento en los niveles medios de vida de la población de sus respectivos países. Esta estrategia ha significado mantener la heterogeneidad estructural de las economías, con un proceso concentrador en la generación primaria de los ingresos.

12. La nueva definición de competitividad propuesta por CEPAL (1990) plantea que "a nivel de la economía en su conjunto, ésta podría considerarse competitiva si, en un marco general de equilibrio macroeconómico tiene la capacidad de incrementar (o al menos de sostener) su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población".

II. Vías para enfrentar los próximos diez años

Es posible examinar distintos escenarios sobre el desenvolvimiento futuro de América Latina, considerando con particular énfasis las alternativas de inserción de la región en la economía mundial.

i) Un primer escenario quedaría definido al suponer que se mantienen las características actuales de especialización del comercio exterior de la región. En este caso, las exportaciones seguirían fundándose prioritariamente en la dotación de los recursos naturales y en la abundancia de mano de obra no calificada y de bajo costo, aprovechando la existencia de ventajas comparativas estáticas. En relación a las importaciones, se mantendría su estructura tradicional dominando las manufacturas intensivas en progreso técnico incorporado, tanto en bienes intermedios como en bienes de capital.

La tendencia declinante mostrada por los precios de productos básicos en la última década, junto con las restricciones no arancelarias impuestas por los principales centros consumidores a las importaciones de estos productos, hacen presagiar que de mantenerse esta estrategia, la participación de la región en el valor total de las transacciones del comercio mundial podría seguir debilitándose. Esta perspectiva puede aún acentuarse debido a la capacidad que los países desarrollados están generando para satisfacer sus necesidades en bienes agrícolas utilizando modernas tecnologías altamente competitivas y mucho menos intensivas en mano de obra.

ii) Un segundo escenario se configuraría al suponer que la búsqueda de una inserción más exitosa en los mercados externos conduciría a los países latinoamericanos a intensificar las políticas de promoción de exportaciones y los incentivos de carácter fiscal y crediticio que contribuyesen al desarrollo de nuevos rubros de especialización de exportaciones.

Como factores determinantes de nuevas ventajas comparativas adquiridas, en este escenario deberían estar presente tanto la incorporación de progreso técnico como el dinamismo proyectado en el comportamiento de la demanda mundial referida a determinados productos.

El réto consistiría en penetrar nuevos segmentos o nichos del mercado mundial, en rubros que señalasen una perspectiva de mejoramiento de los precios en el mediano plazo. Estos rubros se han caracterizado por poseer un alto contenido de "inteligencia" que se expresa en el uso de nuevas tecnologías productivas y organizacionales, aumento significativo de la productividad de los factores y desarrollo de productos nuevos.

Para llevar a cabo un programa de desarrollo exportador de esta naturaleza, resultaría necesario implementar un conjunto de políticas públicas que en el ámbito cambiario, monetario, arancelario y tributario pudiesen apoyar las iniciativas adoptadas por el sector privado, modificando o corrigiendo las señales emitidas por mercado. Se aprecia la necesidad de cambiar el curso actual de la especialización exportadora, particularmente en aquellas categorías de productos cuya demanda mundial manifieste signos de estancamiento o retroceso y cuando los precios mundiales indiquen tendencias claras a la baja.

En este escenario sin embargo, no se verifica la presencia de factores endógenos suficientemente fuertes que permitiesen asegurar que una mayor competitividad del sector productor de bienes transables conduciría necesariamente a mejorar los niveles de vida de los países que lograsen con éxito modernizar algunas ramas productivas. En ello influye: a) el reducido peso de las actividades de exportación y de sustitución de importaciones en algunas economías de la región, que aminoraría el efecto de dinamización que podrían aportar los encadenamientos productivos internos ligados al desarrollo de nuevas líneas de especialización competitivas; y b) la ausencia de mecanismos que permitiesen generar efectos de transformación productiva en aquellos sectores de las economías nacionales que no se encontrasen expuestos al estímulo de la competitividad externa, como son los sectores de agricultura de subsistencia, y algunos segmentos de los sectores de servicios.

iii) Un tercer escenario consistiría en suponer que en América Latina, los nuevos procesos políticos que emergen junto con la década conducirán a la elección de estrategias de desarrollo más integrales o globalizantes. En estas estrategias la búsqueda de una mayor competitividad del sector externo no constituiría el objetivo central de las economías sino un objetivo complementario al de lograr un mejoramiento sustancial de los niveles y distribución del ingreso interno bruto por habitante.

Para ello, adquiriría especial importancia la compatibilización de medidas tendientes a: 1) suplir los estímulos provenientes de los mecanismos de mercado, en el impulso que colectivamente se resuelva otorgar a los sectores productores de bienes y de servicios de subsistencia y 2) la implementación de medidas de fortalecimiento de la competitividad de aquellos sectores volcados a las actividades tanto de exportación como de sustitución eficiente de importaciones.

Sin incrementar las tendencias burocráticas, el Estado debería responsabilizarse de la centralización de las acciones que posean una incidencia macroeconómica, decisiones que en los países latinoamericanos muchas veces se encuentran asignadas al mercado. Por otra parte deberían descentralizarse innumerables decisiones de incidencia microeconómica, las cuales debiesen resolverse a nivel de las unidades productivas.

" La existencia de ineficiencias y tendencias burocráticas en las actividades emprendidas por los gobiernos, no justifica que se caiga en el extremo opuesto, pues la experiencia indica que un anti-estatismo dogmático ha limitado las posibilidades de una expansión económica de la región. Ha desembocado con frecuencia en la estéril esperanza de que las corporaciones transnacionales llenen el vacío que provoca la ausencia de un papel activo del Estado en sectores claves" French-Davis, R. 1985

" La instrumentalización de políticas coordinadas de largo plazo implica un esfuerzo técnico cuya mejor designación continúa siendo: planificación " ILPES (1989). Ello exigirá la consolidación de mecanismos de negociación institucionalizados y con fuerza normativa entre los principales actores que intervienen en los sectores considerados claves para el desarrollo.

La presencia de iniciativas de los gobiernos que contribuyan a incrementar la productividad de los sectores de subsistencia permitirá mejorar la distribución primal de los ingresos, posibilitando al mismo tiempo reducir el peso de los mecanismos redistributivos de carácter más asistencial.

Entre las medidas básicas cabe mencionar la necesidad de proporcionar un fuerte apoyo a la capacitación de la población en técnicas más modernas de producción, creando los canales apropiados para la obtención de apoyo financiero y técnico a nivel local en las iniciativas que surjan de las propias colectividades involucradas. En forma complementaria deberían crearse en un primer tiempo poderes compradores para la producción y fuertes incentivos y estímulos pecuniarios a la creación de nuevos empleos por parte del sector privado local.

El logro de una mejora sustancial de la productividad de los sectores de subsistencia podría ser el puente que permitiría a futuro unir a estos segmentos de las economías latinoamericanas con los encadenamientos productivos hacia atrás que surjan de la dinamización de los sectores competitivos.

III. Medidas de fortalecimiento de las ventajas comparativas en una perspectiva dinámica (Figueroa, Isabel (1990,b)

En relación al fortalecimiento de la competitividad de las actividades productoras de bienes transables, resulta interesante

examinar la efectividad con que diferentes instrumentos de política han contribuido a reforzar las ventajas comparativas en aquellas experiencias que se han verificado exitosas en Latinoamérica durante la última década.

La primera constatación que es necesario destacar es que el crecimiento de los volúmenes físicos exportados de productos no tradicionales ha estado asociado a esfuerzos significativos de mejora en la calidad de la producción. A ello se agrega el desarrollo de una nueva corriente de servicios de apoyo a las exportaciones.

En general, estas exportaciones se han orientado ha satisfacer la demanda de los principales centros consumidores de EEUU y de Europa. Los elevados cánones de calidad y de oportunidad en el despacho exigidos en estos mercados han motivado un considerable esfuerzo de modernización de las tecnologías, tanto en las fases de producción como en el embalaje, conservación de los productos, transporte y modalidades de comercialización. Como corolario, el éxito exportador se muestra asociado a la presencia de ventajas comparativas adquiridas.

El proceso de especialización de las exportaciones que responde a los requerimientos del mercado externo, se materializa en un esfuerzo sostenido de adecuación productiva, asimilando algunos de los cambios tecnológicos concebidos por los países centrales. Actualmente, se torna un imperativo para la región concebir y poner en práctica tecnologías propias a nivel de cada país y a nivel de sub-conjuntos de países asociados para propósitos de generar nuevos productos o nuevos procesos productivos.

La asimilación de tecnologías extranjeras estará siempre determinando un rezago en la capacidad de innovar y de penetrar

nuevos segmentos o nichos del mercado mundial. Dado el carácter transitorio que revisten las ventajas comparativas existentes, sólo la incorporación de progreso técnico y las mejoras en la productividad de los factores permitirán mantener la competitividad en una perspectiva de mediano plazo.

Las medidas instrumentales disponibles para influir sobre los factores generadores de ventajas comparativas de orden dinámico, serán presentadas utilizando como base una matriz que vincula cada medida de política con sus repercusiones sobre los elementos estructurales que se encuentran subyacentes en el fenómeno de la competitividad.

Como requisito previo a la elección de instrumentos que colaboren en fortalecer la competitividad de un país, es necesario precisar en un marco de planificación global, las actividades productivas que se desea impulsar con políticas de fomento y de promoción de exportaciones.

a) Políticas comerciales

La comercialización en los mercados externos exige disponer de sistemas de información fluidos, al día y con un elevado nivel de especificidad sobre el tamaño y tendencia de los mercados mundiales y sobre la evolución de los precios internacionales por producto. Se requiere además una descripción de las principales características de la demanda externa y de las exigencias impuestas por los principales centros consumidores.

Esta información reviste las características de un bien público, pues su utilización por parte de una firma no reduce la cantidad de información que queda disponible para las demás firmas interesadas en penetrar los mismos mercados. En este sentido, el óptimo colectivo o social en el caso de la información diverge del óptimo privado.

CUADRO 1: Políticas de fortalecimiento de ventajas comparativas dinámicas y sus impactos

Medidas instrumentales	Factores generadores de ventajas comparativas			
	Dotación factores productivos	Estrategias gestión y comercializ.	Desarrollo de proveedores e ind. conexas	Condiciones de la demanda interna y extern.
Políticas comerciales		+		+
Políticas investigación y desarrollo	+		+	
Asistencia técnica y difusión tecn.	+	+	+	
Políticas de transporte y seguros	+	+		+
Políticas de incentivos fiscales	+		+	
Políticas de capacitación laboral	+	+	+	
Servicios financieros a las Xs.	+	+	+	
Gasto público infraestruct.	+		+	
Gasto público en educación y salud	+	+	+	
Conservación r. naturales y medioambiente	+		+	+

Fuente: Elaboración propia, basada en Porter, Michael(1990) "The Competitive Advantage of Nations" Harvard Business Review. Marzo-Abril.

Las firmas e institutos privados que suministran información a los exportadores operarán en un esquema no concurrencial de maximización de ganancias, racionando a través del cobro a sus usuarios. Por ello, resulta crucial la participación de organismos gubernamentales en la generación y difusión de información sobre mercados externos y sobre las condiciones cualitativas impuestas a las importaciones por los principales países consumidores. Este esfuerzo de información debe orientarse particularmente a aquellos rubros productivos cuyas exportaciones se quiere incentivar o fortalecer.

Por otra parte, es importante mantener a través de las representaciones diplomáticas de cada país en el extranjero, oficinas responsables de establecer contactos con clientes potenciales tales como las asociaciones de importadores, cámaras de comercio y reparticiones del ámbito público. Estas oficinas deben estar capacitadas para informar en forma acabada sobre los productos y volúmenes físicos que el país está en condiciones de exportar, proporcionando catálogos y muestras, precios actualizados, períodos de demora en el despacho, etc. hasta precisar los procedimientos administrativos y financieros que es necesario franquear para intensificar las corrientes recíprocas de intercambio.

La presencia de cada país latinoamericano, en exposiciones y ferias internacionales debe constituir un objetivo no sólo circunscrito a la iniciativa de los propios exportadores privados sino también un objetivo nacional que se traduzca en un sólido apoyo estatal. Este apoyo debe también abarcar la organización de eventos internos más permanentes de exhibición, los cuales bajo una propuesta de descentralización pueden traducirse en una ubicación espacial de muestras en las principales regiones productoras de rubros de exportación.

Las campañas publicitarias que se llevan a cabo en los países centrales para promover el consumo de productos que se importan en cierta proporción de América Latina, deberían contar con el apoyo de las asociaciones de exportadores nacionales. Estas campañas cuando han resultado exitosas han logrado modificar los patrones de demanda, introduciendo el hábito de consumo de nuevos productos como ha sido el caso de los productos hortofrutícolas de Chile en el mercado de Estados Unidos.

Los acuerdos bilaterales con garantía estatal constituyen otros instrumentos de política comercial poderosos que actualmente están nuevamente entrando en vigencia en América Latina. Se plantea también la posibilidad de participación en nuevos espacios de comercio regional a través de la instauración de mercados comunes.

b) - Políticas de investigación y desarrollo

Los esfuerzos desplegados en esta dirección son muy débiles en los países de la región, en la cual se destina sólo un 0.6% del PNB a gastos en I & D correspondiendo al sector público la ejecución de cerca del 80% de estos programas (CEPAL 1990, a). Resulta primordial asignar una importancia mayor a estas actividades que constituyen la base del progreso técnico nacional y el soporte para una mejora en la productividad de los factores.

En un nuevo esquema de planificación, deberán incrementarse las responsabilidades en investigación y desarrollo que por iniciativa de las empresas productivas serán llevadas a cabo en institutos tecnológicos, universidades y las propias empresas. Ello permitirá vincular más estrechamente los resultados teóricos logrados con su materialización en nuevos procesos y productos.

En este sentido, es necesario establecer fuertes incentivos para canalizar parte de las utilidades generadas en las actividades de producción y de comercialización hacia investigaciones que contribuyan a mejorar los rendimientos y la calidad de la producción nacional. Por esta vía será posible influir también en la eficiencia productiva de proveedores e industrias conexas.

Los gobiernos deberán además constituir un fondo de desarrollo tecnológico para apoyar en forma complementaria las iniciativas que se originen en el sistema productivo y para impulsar nuevas líneas de investigación que preparen el desarrollo de ventajas comparativas futuras.

c) Asistencia técnica y difusión tecnológica

A diferencia de los países industrializados, en América Latina la pequeña y mediana empresa no dispone de los recursos ni de la motivación para adquirir asistencia técnica. Las iniciativas generadas en el sector público deben en este campo suplir a la iniciativa privada, desarrollando instituciones y asignando recursos que posibiliten la adquisición de nuevas tecnologías y la transformación productiva de empresas pequeñas y medianas.

Como ejemplos exitosos en la región, cabe mencionar algunos acuerdos entre institutos tecnológicos y cooperativas de productores que a través de joint ventures se han propuesto materializar algunos esfuerzos de transferencia tecnológica.

Resulta fundamental desligar la asistencia técnica a la PME de los servicios prestados por las propias empresas comercializadoras de productos de exportación. La experiencia chilena ha mostrado que esta modalidad concentra el progreso técnico en los productores orientados exclusivamente a exportar,

estableciéndose un fuerte contraste con las posibilidades de introducir mejoras tecnológicas en la actividades volcadas al mercado interno.

La documentación técnica, consistente en: 1) manuales de procedimientos y descripción de nuevos procesos; 2) manuales de divulgación de normas de calidad exigidas en el país y en los mercados externos; y 3) boletines informativos periódicos accesibles a una amplia gama de usuarios, posibilitarán la introducción y adaptación de tecnologías de mayor productividad particularmente en proveedores de bienes y servicios destinados a las actividades exportadoras.

d) Políticas de transporte y seguros

El desarrollo de los sistemas de transporte y en particular del ferrocarril permitió en el pasado intensificar las corrientes de intercambio de los países latinoamericanos, favoreciendo una especialización productiva nacional en rubros en los cuales se detectaban ventajas comparativas.

La experiencia más reciente en el transporte internacional de las exportaciones de la región, ha puesto de manifiesto que las empresas extranjeras operando con buques propios o por medio de la contratación de charters exclusivos han alcanzado un mayor control sobre el proceso de comercialización. Los esfuerzos de los países en materia de transporte deberían orientarse a lograr un mejoramiento en la eficiencia de operación del sistema, con estructuras en que prevaleciese una mayor competitividad, tratándose de eliminar los rasgos de oligopolización y buscando al mismo tiempo elevar el contenido nacional en términos de valor agregado y en términos de control estratégico. Junto a ello, los seguros constituyen otro servicio importante en que el grado de participación de los propios países exportadores debiese crecer.

La cadena distributiva que contempla al interior de cada país el abastecimiento de las plantas, el traslado posterior de la producción intermedia entre sus distintas fases de procesamiento hasta su despacho al exterior, debería ser también objeto de una racionalización por parte de los agentes nacionales que participan en estas funciones.

Estas políticas colaborarán en mejorar el control que poseen los países de su proceso distributivo, favoreciendo las estrategias de inserción de las firmas en los mercados externos y en el propio mercado nacional.

e) Políticas de incentivos fiscales

La tributación sobre las utilidades de las empresas exportadoras en rubros tradicionales como minas, petróleo, etc. constituyó en el pasado una fuente importante de divisas y de financiamiento de los gobiernos de la región. Esta captación de recursos por parte del Estado permitió en algunos países el financiamiento de importantes proyectos de desarrollo social, de inversiones en infraestructura, en abastecimiento energético y en comunicaciones.

En la actualidad, se plantea la posibilidad de combinar dos formas de intervención fiscal: 1) Por una parte, tasas tributarias que permitan captar parte de los excedentes generados en las actividades de exportación para utilizarlos en promover la transformación productiva de los sectores volcados a satisfacer las necesidades del mercado interno de los países; y 2) Por otra parte, resulta de la mayor importancia plantear mecanismos fiscales que promuevan la reinversión de parte de los excedentes de las actividades exportadoras en investigación científica y tecnológica y en proyectos que posibiliten la incorporación de un mayor valor agregado en los rubros de exportación existentes.

Al mismo tiempo debe estimularse la puesta en marcha de actividades productivas que generen nuevas ventajas comparativas. Entre los principales mecanismos fiscales de estímulo cabe mencionar los subsidios a nuevas actividades contempladas en las estrategias nacionales de desarrollo exportador y el reintegro de derechos aduaneros por la importación de insumos y de bienes de capital en aquellos proyectos que incorporen un mayor valor agregado a las exportaciones. Existe además la posibilidad de devolución de los impuestos indirectos pagados en la compra de insumos nacionales a pequeños y medianos empresarios exportadores de productos no tradicionales.

f) Políticas de capacitación laboral

La capacitación de la fuerza de trabajo debe orientarse no sólo a fortalecer la especialización productiva existente, sino también debe servir de pivote para impulsar el desarrollo de nuevas ramas de actividad en las cuales cada país prepare la generación de ventajas comparativas futuras.

La orientación de la capacitación debe surgir de iniciativas promovidas conjuntamente por agentes empresariales, laborales y por los gobiernos. La finalidad de esta triple participación, es conciliar las necesidades de calificación de la mano de obra que se manifiestan a través de la demanda contemporánea de trabajo, ejercida por las unidades productivas de cierta dimensión, con la necesidad de mejorar la inserción de la fuerza de trabajo no calificada, en actividades que les permita alcanzar una mayor productividad posibilitando incrementar sus remuneraciones reales. La capacitación deberá traducirse en la organización de una amplia gama de actividades, que vayan desde el entrenamiento en los propios puestos de trabajo hasta la dictación de cursos en instituciones formales de capacitación para los distintos niveles del personal de las empresas.

En relación a la población no incorporada en el sector formal de la economía, su capacitación deberá basarse en la difusión de nuevos conocimientos que les permitan desarrollar tecnologías propias adaptadas a las distintas escalas de producción local. Como método, esta capacitación deberá privilegiar la interacción entre los conocimientos formales transmitidos y los conocimientos empíricos que estos sectores de la población poseen.

En un esquema descentralizado, su concepción espacial deberá hacerse acercando los cursos a las necesidades planteadas por las diferentes regiones de cada país, en una perspectiva no sólo inmediatista sino también teniendo en cuenta las estrategias de especialización productiva que se planteen para el mediano plazo.

g) Servicios financieros de apoyo a las exportaciones

La participación de la mediana y pequeña empresa nacional, en rubros productivos de exportación estará condicionada a los fondos que le sean accesibles para realizar inversiones, en niveles que le aseguren su competitividad en el mercado externo. Por otra parte, sus necesidades de financiamiento externo a la empresa se harán también extensivos al capital de explotación, en aquellos productos con un largo ciclo de producción como los pertenecientes a la rama frutícola, silvícola y de bienes de capital.

Los gobiernos deberán canalizar fondos obtenidos internacionalmente o provenientes de organismos multilaterales de desarrollo, poniéndolos a disposición del sector financiero nacional, que se responsabilizará de la intermediación con los exportadores, fomentando la expansión de líneas de actividad que concertadamente se decida impulsar, en una estrategia de mediano plazo.

El Estado deberá definir los requisitos para acceder a los créditos y las condiciones en que estos se otorgarán en términos de intereses y de plazos de amortización de la deuda.

Las actividades de exportación en América Latina, requieren tanto como en los países industrializados, disponer de seguros con garantía estatal que permitan reducir los impactos de cambios por causa mayor, en las condiciones pactadas con los clientes extranjeros. La base exportadora nacional protegida por estos seguros, debiese contribuir a su financiamiento a través del pago de primas.

Para el desarrollo de las exportaciones manufactureras y particularmente las exportaciones de bienes de capital, los proveedores latinoamericanos deberían ofrecer condiciones de crédito a los usuarios similares a las concedidas por las firmas competidoras de América de Norte y de Europa. Para ello, el Estado a través del sistema financiero debería poner a disposición de las empresas exportadoras líneas de créditos que les permitiesen obtener los fondos con los cuales financiar la concesión de créditos a sus clientes.

h) Gasto público en infraestructura

Las posibilidades de materializar las ventajas comparativas potenciales de un país estarán condicionadas a la existencia de una infraestructura básica en términos de caminos, puertos, abastecimiento de energía y comunicaciones. Las externalidades que los proyectos de infraestructura generen en el sistema productivo interno serán determinantes en que la rentabilidad social de estas inversiones sea muy superior a su rentabilidad privada, siendo el Estado el principal agente que deba asumir la ejecución de obras de mayor irradiación y envergadura.

La elaboración de los programas de inversiones en infraestructura deberá compatibilizarse con las metas definidas

en un programa macroeconómico real y financiero de mediano plazo, debiendo también recogerse las demandas de los distintos actores sociales que se expresan a nivel tanto municipal como regional.

i) Gasto público en educación y salud

Los gastos que los gobiernos realizan en educación y salud representan un compromiso adquirido con las generaciones actuales y al mismo tiempo una inversión en capital humano. En estas actividades fuertemente generadoras de economías externas que se difunden al conjunto del sistema productivo, el óptimo privado en cuanto a la producción de estos servicios diferirá del óptimo determinado desde un punto de vista social o colectivo.

Con el fin de estructurar acciones consistentes del Estado, los niveles de ejecución anual que se proyecten para estas actividades, deberán tener como respaldo un programa de compatibilización macroeconómica plurianual. A nivel operativo habrá que contemplar una fuerte descentralización de las decisiones, otorgando a las regiones y municipios poder para llevar a la práctica los programas diseñados. Especial atención deberán recibir los sectores rurales y marginales urbanos, a fin de modificar la brecha existente en las oportunidades de educación y salud con respecto a las condiciones accesibles a los sectores modernos ligados a la industria manufacturera y a los rubros de exportación.

La políticas educacionales deberán propugnar un aumento en el número de años de instrucción obligatoria atacando los principales factores de la deserción escolar, a través de horarios flexibles y reformas en los programas de estudio que los acerque a las motivaciones y necesidades auténticas de la población escolar, proyectando su inserción en un nuevo mundo laboral, más articulado y más exigente en cuanto los niveles de formación recibidos.

La creación de cursos para la población adulta deberá responder a la problemática específica de los diferentes grupos sociales, considerando tanto su localización geográfica como las diferentes formas de subsistencia, incorporando entre las nuevas técnicas pedagógicas la educación a distancia.

Las prestaciones de salud pública deberán abarcar no sólo acciones de medicina curativa sino también programas de medicina preventiva y de fomento de la salud. Los esfuerzos invertidos repercutirán en una mejora en la calidad de la fuerza de trabajo.

j) Políticas de conservación de recursos naturales y medio ambiente

Las ventajas comparativas basadas en la explotación de los recursos naturales han creado en América Latina una especialización en actividades de "renta perecible". Frente al fenómeno de agotamiento de los recursos renovables, las políticas públicas que se expresan a través de medidas de regulación o de intervención directa, deben asegurar la reproducción de los recursos vivos como bosques, poblaciones de peces, etc. y cuidar los cauces o fuentes generadoras de otros recursos como el agua. La implementación de estas políticas es un requisito para constituir una base de desarrollo sustentable.

En relación a los recursos no renovables, utilizando los instrumentos de política pública debería destinarse parte de las rentas ganadas en la explotación de los recursos en la prospección de nuevas fuentes de abastecimiento que permitiesen sustituir los recursos existentes en el momento de su extinción. Por otra parte, debería fomentarse un uso más eficiente de los recursos que permitiese prolongar la vida útil de yacimientos y otras fuentes renovables.

Las políticas de conservación del medio ambiente, como punto de partida deberían definir los niveles permisibles para los efluentes líquidos, sólidos y gaseosos, en función de las condiciones locales del ecosistema, lo que prosupone una descentralización y una regionalización de la política ambiental. Estas disposiciones deberían ser respaldadas por una legislación ambiental y una reglamentación que dispusiese el marco institucional, las formas de control y los plazos para la aplicación de las medidas mitigadoras de los impactos negativos sobre el medio ambiente.

A través de estas medidas debería tenderse no sólo a paliar los impactos negativos de las nuevas iniciativas de inversión, sino también a la recuperación del medio ambiente ya deteriorado. La tributación aplicada a las firmas contaminantes debiese estructurarse en forma tal que para esta firmas representase un ahorro el adoptar medidas mitigadoras de los impactos sobre el medio ambiente.

En estos momentos, los países industrializados amenazan con aplicar leyes antidumping a aquellos países que no imponen medidas de control ambiental a sus principales actividades productivas. Estas nuevas leyes tienden a limitar la entrada de productos que por su procedencia aparecen siendo subvencionados.

IV. Red de instancias participativas en la generación de ventajas comparativas dinámicas

La implementación de políticas de fortalecimiento de las ventajas comparativas, plantea el desafío de estructurar una red de instancias participativas que posibiliten a cada país responder a la interrogante de cómo se llevarán a la práctica nuevas estrategias de especialización exportadora. Interesa definir las vías a través de las cuales se pondrán en aplicación nuevos instrumentos de fomento y desarrollo de las exportaciones.

Como punto de partida, es necesario efectuar un diagnóstico de las instituciones existentes tanto en el ámbito público como privado vinculadas al proceso exportador, identificando sus funciones y la legislación que las rige. En esta etapa se debe determinar la capacidad que posee la estructura institucional vigente para generar nuevas políticas y/o materializarlas, considerando el grado de respaldo jurídico con que cada institución cuenta para funcionar. Al mismo tiempo deberá evaluarse que componentes de la organización poseen capacidad de evolucionar, pudiendo ajustarse a cumplir nuevas funciones.

El Ministerio u Oficina Nacional de Planificación de cada país deberá asumir el rol de líder en la concepción y diseño de una estrategia de especialización de exportaciones en una perspectiva de mediano plazo. En este esfuerzo deberán participar concertadamente el Banco Central y las instituciones financieras cuyos créditos respaldarán las actividades productoras de bienes y servicios que se resuelva impulsar.

Al mismo tiempo, en la definición de la estrategia de exportaciones será decisiva la participación de representantes del sector empresarial, agentes responsables del desarrollo regional y local, representantes del ámbito laboral y de los organismos del sector público gestadores de políticas sectoriales que incidan en el desarrollo agrícola, industrial etc., los que concertadamente ejecutarán las medidas de fomento y de desarrollo que en cada país se seleccionen.

Con el fin de contribuir a la transparencia de las operaciones que se realizan en el mercado internacional, los países deberán reforzar las funciones que cumplen los organismos del sector público en la generación y difusión de información sobre comportamiento de los mercados externos, tendencia de los precios internacionales y características cualitativas de la demanda ejercida en esos mercados. En ausencia de estos

organismos públicos en la estructura institucional de los Estados, las funciones descritas deberían ser asignadas a organismos que cumplan funciones afines.

Por otra parte, se plantea la necesidad de fortalecer la dotación de recursos humanos y financieros de aquellas reparticiones del sector público que colaboren a promover las exportaciones en el exterior. En concreto, este propósito se cumplirá a través de oficinas ligadas a las representaciones diplomáticas, particularmente en las sedes de aquellos países con los cuales se quiera estrechar lazos comerciales.

Será necesario simplificar y flexibilizar los trámites exigidos por las diferentes instancias gubernamentales que intervienen en la autorización de exportación. Resulta clave establecer mecanismos institucionales fluidos para la concreción de acuerdos comerciales de carácter bilateral y multilateral con los principales países socios en el comercio exterior. Deberá precisarse que organismos del gobierno serán los responsables de negociar los acuerdos y firmar convenios de garantías recíprocas con otros países, incluyendo como materias de negociación los tratamientos arancelarios preferenciales y la participación en mercados comunes.

Los empresarios que intervienen en el proceso exportador agrupados en asociaciones, consorcios y cooperativas de pequeños y medianos exportadores deberán organizarse para negociar condiciones más favorables en el transporte, seguros y otros servicios en los cuales la presencia de economías de escala puedan significar menores costos.

Las asociaciones de exportadores deberán programar la realización de múltiples acciones de promoción de exportaciones, buscando a través de campañas publicitarias dar a conocer nuevos productos o rescatar la imagen deteriorada de algunos de ellos.

Estas acciones deberán coordinarse con las llevadas a cabo por los organismos gubernamentales, evitando duplicar esfuerzos. Será también responsabilidad de las organizaciones empresariales contribuir activamente al estudio del comportamiento de los mercados exteriores, examinando en cada mercado la imposición de restricciones no arancelarias.

Para el financiamiento de las actividades exportadoras en las etapas de producción, de distribución y de comercialización debería utilizarse la intermediación financiera de bancos comerciales y bancos nacionales de fomento y desarrollo. Ello permitiría desligar a los organismos de asistencia técnica y a las empresas de comercialización de exportaciones de las funciones de provisión y de recaudación de fondos. Esta separación y especialización de funciones, debería resguardar las prioridades de financiamiento establecidas en la estrategia de especialización exportadora que cada país resuelva impulsar.

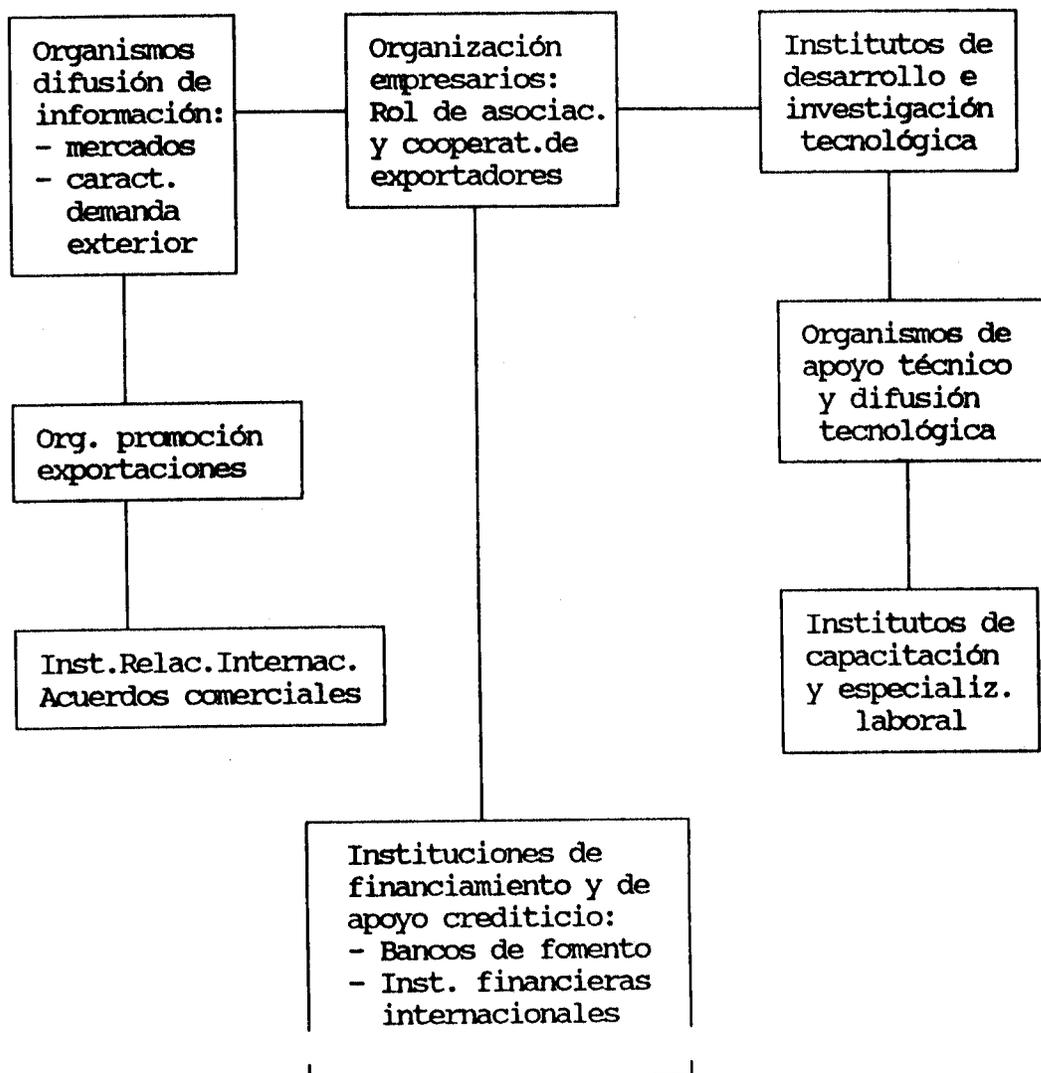
En América Latina, los principales esfuerzos de investigación científica y tecnológica han sido efectuados por institutos y centros pertenecientes al ámbito público y a las universidades. Resulta imprescindible vincular este quehacer teórico con los requerimientos tecnológicos de mediano plazo planteados por las actividades exportadoras como también por sus proveedores e industrias conexas.

Corresponderá al Estado orientar la investigación de largo plazo, buscando fuentes internas y externas de financiamiento que permitan la especialización de equipos profesionales y la instalación de laboratorios especializados que facultarán al país a incorporar nuevas tecnologías, adaptando innovaciones surgidas en los países industrializados y creando tecnologías propias. Los institutos de investigación y desarrollo deberán también vincularse con el sistema productivo nacional, proporcionando servicios de difusión tecnológica, servicios de

control y certificación de calidad y servicios competitivos con las firmas consultoras de ingeniería. Ello les permitirá lograr un porcentaje significativo de autofinanciamiento.

Para la ejecución de amplios programas de asistencia técnica cuya cobertura incorpore a los pequeños y medianos productores expuestos o no a la competitividad, será indispensable concebir una red de organismos participantes.

GRAFICO 2: Red de instancias participativas en la generación de ventajas comparativas dinámicas



Fuente: Elaboración propia, basada en la identificación de medidas instrumentales descritas en la sección anterior.

Ello redundará en mejoras sustantivas de la productividad, sentando las bases para modificaciones en la distribución primaria de los ingresos que permitan alcanzar una mayor equidad.

La capacitación laboral deberá jugar un rol clave en la búsqueda de una mayor competitividad. Por ello, su conducción debiese constituir una responsabilidad preferente del Estado, dirigiéndose a mejorar todos los niveles de formación de la población activa. En esta línea de acción, será imprescindible desplegar un gran esfuerzo para establecer programas nacionales de postgrado, a fin de impedir que los profesionales e investigadores jóvenes se desvinculen de la realidad de sus propios países.

V. Bibliografía

CEPAL (1990, a) Transformación productiva con equidad.

CEPAL (1990, b) El esfuerzo exportador de América Latina. Experiencias y políticas en Brasil, Chile y Costa Rica. Documento preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo. Septiembre

CEPAL (1990, c) Latin America trade with other economic blocs: the experience of the 1970s and 1980s. Documento preparado por la División de Estadística y Análisis Cuantitativo. Octubre.

CEPAL (1990, d) Nota para la mesa redonda sobre integración económica y transformación productiva. División de Comercio Internacional y Desarrollo. Noviembre.

CEPAL (1991) Informe de la mesa redonda sobre integración económica y transformación productiva con equidad. División de Comercio Internacional y Desarrollo. Febrero.

CLEPI (1989) Grandes maniobras estratégicas. Informe sobre la economía mundial. Perspectiva latinoamericana.

Costa - Filho, Alfredo (1991) " Planificación y futuro: una relación mal vista". ILPES. Publicado en Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política N^o 18.

Di Filippo, Armando (1991) La interdependencia internacional: perspectivas y desafíos estratégicos. ILPES, Abril.

Ffrench-Davis, Ricardo (1985) Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica.

Figueroa, Isabel (1990, a) Chile: Evaluación de ventajas comparativas dinámicas en los sectores frutícola y forestal. ILPES, Agosto.

Figueroa, Isabel (1990, b) Criterios de selección de ventajas comparativas y de instrumentos para fortalecer la competitividad. ILPES, Noviembre.

Lafay Gérard et al. (1990) Commerce international: la fin des avantages acquis. Centre d'études prospectives et d'informations internationales. CEPII. Editor Economica, Francia.

ILPES (1989) Inserción externa, desarrollo y planificación. Documento presentado a la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Montevideo, 8-10 Mayo.

Madrid, Roberto y Ominami, Carlos (1989) América Latina y la especialización internacional: un enfoque Norte-Sur. CLEPI, Documento N° 3. Junio.

Naciones Unidas (1990) Monthly Bulletin of Statistics

Naciones Unidas (1989) Handbook of international trade and development statistics.

Porter, Michael E. (1990) "The Competitive Advantage of Nations" en Harvard Business Review. March-April 1990 N° 2.