

INT-0983

C.A.



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

**COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE "PROSPECTIVA DE
LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LAS
ECONOMIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE"**

Organizado conjuntamente por el ILPES y el
Instituto Internacional de Administración
Pública (IIAP) de Francia.

Santiago de Chile, 15 al 18 de abril de 1991



NTI/DPC/5

**LA INTERDEPENDENCIA INTERNACIONAL:
PERSPECTIVAS Y DESAFIOS ESTRATEGICOS**

Armando DI FILIPPO

▶

▶

▶

▶

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL DINAMISMO FUTURO DE LA PRODUCCION Y EL COMERCIO MUNDIALES	1
Los factores y áreas críticas	1
La productividad del capital	2
El efecto "locomotora"	3
Las empresas transnacionales	3
La inversión directa transnacional.....	5
III. LA CONFORMACION DE AREAS ECONOMICAS AUTOCENTRADAS..	5
Desregulaciones y reregulaciones	5
Multilateralismo versus reciprocidad	6
Las relaciones verticales	7
Las relaciones sur-sur	8
IV. TENDENCIAS EN LA COMPOSICION DEL COMERCIO INTERNACIONAL	8
Dinamismos diferenciados	8
Criterios de categorización	9
Centros y periferias	10
V. ALTERNATIVAS Y OPCIONES ESTRATEGICAS	12
Revolución tecnológica e interdependencia internacional	12
El desafío de la apertura	13
Modalidades pretéritas y desafíos actuales	14
Opciones ideales versus constreñimiento reales	16
Competitividad. Dimensiones macro y micro	18
Ventajas comparativas: la inevitable transición ...	19
El mayor desafío	21

**LA INTERDEPENDENCIA INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS Y
DESAFIOS ESTRATEGICOS**

Armando Di Filippo

I. INTRODUCCION

Existen tres aspectos fundamentales a tener en cuenta en el futuro comportamiento de la economía mundial, cuya evolución parece particularmente importante en el análisis de las alternativas que se le abren a la América Latina: i) El dinamismo futuro de la producción y el comercio mundiales; ii) La conformación de áreas económicas articuladas en torno a una nación o región que opera como centro; iii) Las tendencias en la composición del comercio internacional de bienes y servicios. Con base en el examen de estos aspectos, el trabajo concluye examinando algunos desafíos y opciones fundamentales que enfrentará la región en su entrada al próximo siglo.

II. EL DINAMISMO FUTURO DE LA PRODUCCION Y EL COMERCIO MUNDIALES

Los factores y áreas críticas

El dinamismo futuro de la economía mundial, dependerá primero de factores atingentes al comportamiento interno de algunas economías centrales o de algunas regiones estratégicas tales como la duración del ciclo recesivo de la economía de los Estados Unidos, del tiempo y las dificultades en que deberá incurrir Alemania para completar su unificación económica y social, del curso de los acontecimientos en la Unión Soviética y en la Europa del Este en su transición hacia regímenes democráticos de corte capitalista, del enlentecimiento del dinamismo de la economía japonesa y el aparente aumento de su inestabilidad, del costo de la reconstrucción de las zonas devastadas por la guerra del Golfo Pérsico, etc. En general hay cierto consenso en que existirá una escasez de ahorros para

afrentar la fuerte demanda de inversiones que derivará de la mayoría de los procesos señalados. Es posible entonces que las tasas de interés se mantengan elevadas y la acumulación de capital no alcance el ritmo que los señalados procesos históricos están demandando. En consecuencia una primera expectativa que deben tomar en cuenta las economías de América Latina es que la inversión directa no abundará y será necesario crear condiciones de estímulo para su radicación en la zona.

La productividad del capital

Cabe aquí una pequeña digresión respecto de las tendencias actuales del progreso tecnológico, las que en algún grado podrían contrarrestar la señalada insuficiencia de ahorros para financiar la inversión productiva. La informatización de los procesos productivos tiende de diferentes maneras a reducir la relación capital producto en un número creciente de ramas. Esta tendencia podría derivar de un conjunto de ahorros concretos que tienen lugar en los nuevos modelos organizativos de la producción que se están implantando en los principales centros industriales, tales como: i) Reducción de costos en la planta de producción derivada de una disminución de su tamaño requerido así como el de las instalaciones para almacenar existencias; ii) Reducción de costos en equipos que se tornan más pequeños y modulares y, en muchas ramas emergen técnicas que permiten autoproducir los equipos requeridos en la propia planta. La menor escala y mayor ductilidad de los nuevos medios productivos también contribuye a aliviar los problemas de capacidad ociosa; iii) Reducción de costos en insumos por unidad de producto final, por disminución del nivel de inventarios requerido, por menores pérdidas atribuibles a defectos de fabricación y por un aumento de la eficiencia general de la relación insumo producto. 1/ Si estas tendencias estuvieran efectivamente operando deberían empezar a reflejarse en un incremento de la relación marginal producto capital y en un requerimiento menor de inversiones por unidad de producto para una

dada tasa de crecimiento. Si así fuera, la escasez de ahorros para financiar la inversión afectaría en un grado menor el crecimiento del producto.

El efecto "locomotora"

Una segunda digresión relativa a los comportamientos tecnológicos más recientes se impone aquí, pero esta vez relacionada con la intensidad relativa en el uso de factores. Como se sabe las técnicas aplicadas en los centros son cada vez más ahorrativas de trabajo, insumos primarios y energía. Esto significa que las ventajas comparativas de las regiones en desarrollo fundadas en el bajo precio relativo de estos factores tienden a reducirse o extinguirse. Estos efectos no se completarán de la noche a la mañana pero se trata de una tendencia sostenida y probablemente irreversible. Merced al progreso técnico los centros están recuperando competitividad en la producción de bienes con base en técnicas que han sido tradicionalmente intensivas en trabajo, en recursos naturales o en energía. En consecuencia la recuperación económica de los países desarrollados tenderá a reducir gradualmente el efecto de "arrastre" o "efecto locomotora" que, en el plano del comercio se ha registrado históricamente sobre las economías exportadoras de productos primarios. 2/

Las empresas transnacionales

El dinamismo futuro de la producción y el comercio mundiales, depende en grado cada vez más importante del comportamiento de las empresas transnacionales. En particular, la orientación de sus inversiones directas y de los acuerdos interempresariales que ellas conllevan, contribuyen en alto grado a determinar el dinamismo y orientación de los flujos futuros de comercio. De manera más amplia, la planificación estratégica de estas corporaciones incide decisivamente en la futura división internacional del trabajo y, por lo tanto en la especialización productiva en las ramas más

dinámicas de la economía mundial. Los avances de la microelectrónica y en particular de la telemática han expandido a escala planetaria el campo de acción de estas corporaciones. En la esfera de la producción material han crecido las oportunidades de deslocalización de los procesos productivos para aprovechar diferentes ventajas de localización, lo que crea un comercio intrafirma o intrarama que requiere grados crecientes de apertura y desregulación de los países en que estas actividades se asientan. En la esfera del comercio los avances telemáticos facilitan el análisis anticipado y global de las condiciones de mercado. Esta facilidad ha favorecido especialmente a las grandes trading que operan en el campo de los productos básicos minerales y muy especialmente agrícolas. Nótese que los mercados de productos básicos agrícolas suelen ser, por razones climáticas, o por otras vinculadas al comportamiento de los productores, bastante más erráticos que los mercados de manufacturas. Para contrapesar esas incertidumbres se han desarrollado los mercados de futuros que operan en las bolsas de productos básicos. 3/ El punto fundamental a recordar es que las grandes transnacionales abocadas al comercio de productos primarios ejercen un fuerte control sobre la orientación y dinámica de ese comercio. Por último en el campo de los servicios, los avances de la telemática han favorecido la operación de las transnacionales que actúan en las actividades del transporte, de los seguros y de otras ramas de servicios que integran los complejos exportadores e importadores. Párrafo aparte merecen desde luego las actividades bancarias, que han multiplicado y expandido geográficamente los servicios financieros que están en condiciones de prestar a las empresas y las personas. Es precisamente en el campo de los servicios en donde los avances de la telemática han expandido con mayor intensidad el comercio internacional.

La inversión directa transnacional

Qué conclusión más o menos concreta puede derivarse de este creciente carácter protagónico de las transnacionales, respecto de la posición de América Latina en la economía mundial? Una primera manera de visualizar el asunto es a través del comportamiento de la inversión directa que, de múltiples maneras "empuja" las corrientes de comercio. Durante la década pasada la inversión directa tendió a entrelazar las tres áreas económicas principales del mundo desarrollado, los Estados Unidos de América, la Comunidad Económica Europea, y el Japón. En particular importantes corrientes de inversión directa se orientaron desde Japón y la Comunidad hacia los Estados Unidos, así como de Japón hacia la Comunidad. También las inversiones de Estados Unidos y de la Comunidad radicadas en Japón crecieron intensamente pero a partir de proporciones porcentuales mucho más exiguas. Las corrientes de inversión directa hacia la América Latina por parte de los Estados Unidos se mantuvieron o menguaron ligeramente como porcentaje de las inversiones totales de ese país, las de la Comunidad se redujeron y las de Japón aumentaron. 4/ La conclusión es que el acceso por parte de América Latina a la inversión directa transnacional no será fácil, pero que esas oportunidades existen y su aprovechamiento dependerá de una adecuada política negociadora en el campo de las inversiones, especialmente en las vinculadas al comercio.

III. LA CONFORMACION DE AREAS ECONOMICAS AUTOCENTRADAS

Desregulaciones y reregulaciones

El proceso de transnacionalización referido más arriba, requiere de una desregulación a nivel de las economías nacionales en todos aquellos aspectos que traben el libre despliegue de la acción transnacional. Sin embargo como la libertad de empresa no puede verificarse en un vacío jurídico legal, a esa desregulación en el

plano nacional le corresponde una "re-regulación" en el plano internacional, es decir en el ámbito intergubernamental. Este proceso de "reregulación" en el campo internacional presenta signos ambivalentes en cuanto al principio jurídico principal que prevalecerá. De un lado, las negociaciones del GATT intentan revitalizar una libertad de mercado fundada en el multilateralismo con base en el principio de la nación más favorecida. Considerando al arancel como el instrumento legal de protección las negociaciones del GATT se han propuesto congelar primero (statu-quo) y eliminar después (desmantelamiento) las trabas pararancelarias y no arancelarias que afectan el comercio de bienes y servicios. De otro lado surge el principio de la reciprocidad bilateral o del comercio "justo" en el que las negociaciones tienden a desarrollarse sobre una base "caso por caso" con vigilancia de los respectivos saldos comerciales y de otro tipo de concesiones recíprocas tanto en el plano económico como en el político y militar. Estas reglas de juego no se inscriben en las normas multilaterales del GATT, sino en las leyes y códigos de comercio de los principales países desarrollados o en las normas respectivas de la Comunidad.

Multilateralismo versus reciprocidad

Las tendencias a la conformación de grandes áreas de mercado articuladas en torno a los principales centros capitalistas (Estados Unidos, Comunidad y Japón) 5/ tienden a sugerir la posibilidad de que las normas multilaterales del libre comercio operen en el interior de estas grandes áreas de mercado, en tanto que las normas de la reciprocidad bilateral o de las represalias en caso de desacuerdos profundos, tengan vigencia entre dichas áreas de mercado. En este momento no puede saberse cuál será la orientación futura de las reglas de juego de la economía mundial, sin embargo un par de observaciones pueden efectuarse al respecto. En primer lugar las tendencias mundiales de la inversión directa comentadas más arriba, sugieren un entrelazamiento cada vez más

profundo de las economías de Estados Unidos, la Comunidad, y Japón. De aquí deberían derivarse acrecentadas relaciones de comercio empujadas por las transnacionales en este relacionamiento intercentros, sea bajo las normas del multilateralismo o del bilateralismo negociado.

Las relaciones verticales

En segundo lugar, las relaciones verticales de cada centro con sus respectivas periferias pueden gozar de preferencias o libertades, que no se generalicen a las relaciones de un centro con la periferia de otro centro. En principio el interés de las transnacionales debería favorecer la implantación de mercados libres y abiertos a escala planetaria en donde puedan desplegar sus amplios planes estratégicos. En este mismo sentido juegan las tendencias del avance telemático, que acrecienta día a día las interdependencias económicas mundiales. Sin embargo lo que es bueno para las transnacionales no siempre lo es para los intereses geopolíticos de los grandes centros o para sus respectivas sociedades nacionales. Si llegara a surgir una oleada proteccionista entre las tres principales áreas de mercado, conviene recordar que por razones históricas y geográficas América Latina se ha ido convirtiendo cada vez más clara e intensamente en la principal periferia de los Estados Unidos. En tal caso es plausible suponer que su adscripción vertical a este centro tendería a acentuarse. Si imperan condiciones de mayor libertad internacional de mercados desde un ángulo multilateral, la región haría bien en diversificar sus fuentes de inversión directa y sus mercados de destino. En cualquier caso parece pertinente redoblar los esfuerzos integracionistas a nivel regional y subregional, así como las acciones cooperativas y concertadas en el campo de las negociaciones internacionales, para encarar desafíos tales como la Iniciativa para las Américas planteada por el Presidente Busch, 6/ o las opciones negociadas de acercamiento económico con otras áreas de mercado.

Las relaciones sur-sur

El relacionamiento sur-sur, siempre ha estado mediado por las vinculaciones económicas y financieras de los grandes centros que gravitan sobre sus respectivas periferias. Las corrientes verticalmente establecidas de comercio, el diseño respectivo de las líneas de transporte y comunicaciones, los flujos de inversión directa, etc. van conformando inercias muy difíciles de quebrar si no se controlan los capitales y medios técnicos requeridos. Por el momento no se visualizan razones para pensar que estas tendencias tradicionales puedan ser revertidas en el corto plazo. Una etapa intermedia en esa dirección son los esquemas de integración regional o subregional en el campo periférico. Otra razón, entonces, para estimular y promover la integración regional.

IV. TENDENCIAS EN LA COMPOSICION DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Dinamismos diferenciados

Las tendencias en la composición del comercio internacional otorgan un dinamismo a las diferentes ramas de ese comercio que de mayor a menor es el siguiente. En primer lugar las ramas más dinámicas corresponden a las actividades de tecnología de punta, intensivas en conocimiento e información, fundadas en importantes inversiones en ciencia, tecnología, investigación y desarrollo (destacan en este campo las actividades vinculadas a la industria electrónica y a las telecomunicaciones). Luego están las manufacturas intensivas en capital, como por ejemplo las vinculadas a la industria automotriz. Las manufacturas intensivas en trabajo y en recursos naturales ocupan posiciones más desfavorecidas. En último lugar se ubican los productos primarios con baja incorporación de valor agregado. 7/ En cuanto al comercio de servicios su expansión está en función de las inversiones requeridas en materia de infraestructura (hardware) y está muy vinculada al comercio de

equipos de telecomunicaciones y de informática correspondientes al comercio de tecnología de punta.

Criterios de categorización

Sin embargo la categorización basada en un corte sectorial (primario, secundario, terciario) combinada o no con otra fundada en la intensidad relativa en el uso de los factores (capital, recursos naturales y trabajo) parece no ser suficiente porque deberían cruzarse con otra categorización vinculada al uso de tecnologías modernas anticuadas u obsoletas. 8/ A su vez la condición de modernas, anticuadas u obsoletas dependerá de la intensidad de conocimiento y de información que se aplica a las mismas y del grado de obsolescencia, en función de la velocidad de incorporación de progreso técnico en la rama respectiva. Así, en la industria agroalimentaria existen técnicas que hacen un uso combinado de la biotecnología y de la informática, para incorporar a la producción recursos naturales tradicionalmente inaptos (por ejemplo zonas desérticas) que son explotados con muy alta productividad merced al uso de técnicas biogenéticas, sistemas de riego, control natural de plagas, etc. que son el resultado de procesos altamente intensivos en conocimiento e información. Existen ya en América Latina, por ejemplo en Chile, actividades frutícolas u hortícolas desarrolladas de esta manera que tienden a reducir su dependencia de la abundancia relativa de recursos naturalmente aptos y propenden a apoyarse de manera creciente en técnicas altamente intensivas en conocimiento superior. A medida que este proceso de avance técnico continúe, cada vez resultará más clara la dicotomía entre las actividades intensivas en información con alto uso directo e indirecto de capital intelectual y aquéllas otras anticuadas o en vías de completa obsolescencia. Esto afectará la definición misma de productos primarios, secundarios y terciarios pues cada una de esas categorías sectoriales resultará penetrada por procesos tecnológicos crecientemente informatizados que irán incorporando los avances en el campo de la biotecnología,

los nuevos materiales, las nuevas fuentes de energía, etc. Estas reflexiones se fundan por supuesto en el hecho de que la informatización creciente de los procesos productivos ha traído consigo un aceleramiento extraordinario de los ciclos de la producción, favoreciendo la emergencia gradual de un proceso competitivo fundado en la rápida obsolescencia de los productos generados por la alta tecnología, especialmente en las ramas microelectrónicas e informáticas y en la producción de software asociado a su funcionamiento. 9/

Centros y periferias

De lo expuesto en el punto anterior deriva una digresión importante. Si la información portadora de progreso técnico es la variable decisiva para determinar el dinamismo futuro de la productividad y, por lo tanto del crecimiento económico, se impone una reconceptualización de las regiones centrales y periféricas. O mejor aún un retorno a las fuentes últimas que otorgan significación a estos conceptos. En la tradición de CEPAL, fuertemente inspirada en las contribuciones de Raúl Prebisch y sus discípulos, los centros eran los países o regiones generadores de progreso técnico y las periferias las áreas que recibían de manera sesgada y pasiva transferencias parciales de dicho progreso que resultaban funcionales a los intereses de los centros. 10/ Mientras el insumo crítico de la producción fue el capital, esas transferencias se corporizaban en los equipos productivos, maquinarias herramientas, etc. importados desde los centros. Bajo estas condiciones, las regiones centrales se caracterizaban por su capacidad para producir manufacturas y bienes de capital en los que corporizaban el progreso técnico. En consecuencia, la división del trabajo propia del sistema centro-periferia categorizaba a los centros como productores y exportadores de manufacturas y, especialmente, de bienes de capital que corporizaban el progreso técnico. Por otro lado las periferias eran las productoras de bienes primarios con más baja incorporación de progreso técnico

proveniente de los propios centros. En el futuro no será tanto el carácter primario o manufacturero de la producción material exportable lo que determinará el carácter central o periférico de un país, sino más bien, su capacidad para incorporar con la velocidad requerida los avances del progreso técnico expresado en los insumos directos e indirectos de información y conocimientos superiores de los procesos productivos involucrados. Esto no varía los fundamentos conceptuales básicos del sistema centro-periferia, pero sí exige cautelas para caracterizar regiones centrales o periféricas según el carácter manufacturero o primario de su producción material exportable. Podrá haber regiones exportadoras de manufacturas que pierden competitividad por la creciente obsolescencia de sus procesos productivos y otras exportadoras de productos primarios que ganan competitividad por su capacidad para generar y/o incorporar las nuevas formas del progreso técnico fuertemente intensivo en información y conocimiento superior. Actualmente los centros a través de sus exportaciones de equipos en el campo de la electrónica y de las telecomunicaciones, contribuyen a la gran expansión comercial no sólo de los productos de alta tecnología, sino también de los servicios. En resumen el progreso técnico ya no se corporiza esencialmente en los equipos productivos que son manipulados por los operarios en el trabajo productivo directo, sino que se incorpora de manera creciente al nuevo insumo crítico de la producción que es la información y el conocimiento superior. Los equipos e infraestructuras requeridos para generar los servicios vinculados a la informática y a las telecomunicaciones, no están destinados a generar directamente productos materiales, sino que son medios para generar, transmitir, difundir y utilizar productos intelectuales crecientemente insumidos en la actual revolución tecnológica. La informatización de la producción no sólo parece ser el principal componente de dicha revolución, sino la condición para incorporar otras formas de progreso técnico, como la biotecnología, los nuevos materiales, las nuevas fuentes de energía, etc. En consecuencia las regiones centrales serán aquéllas capaces de mantener un alto ritmo de

informatización creciente de su proceso productivo, basado en un desarrollo autónomo de sus actividades de ciencia y tecnología y de investigación y desarrollo. Las periferias serán aquellas regiones en las que el ritmo de incorporación de las técnicas crecientemente informatizadas dependerá de las formas, ritmos y escalas de transferencia de dicho progreso desde los centros generadores del mismo. Todas estas hipótesis tentativas se infieren de la transición desde los bienes materiales de producción, hacia los bienes intelectuales de producción como insumos críticos en el dinamismo económico de hoy. 11/

V. ALTERNATIVAS Y OPCIONES ESTRATEGICAS

Revolución tecnológica e interdependencia internacional

Los dos datos esenciales del escenario histórico actual parecen ser la veloz irrupción de una nueva y profunda revolución tecnológica y el carácter crecientemente interdependiente de las economías nacionales. El actor principal que difunde ambas tendencias es la corporación transnacional portadora de las formas tecnológicas más modernas y promotora de los procesos de aperturismo y desregulación de las economías nacionales que parecen estar conduciendo a una supranacionalización de los espacios económicos. En este nuevo escenario las formas de generar, transmitir, difundir y utilizar la información se convierten en el referente principal para entender las modalidades económicas, sociales y políticas del futuro orden mundial. La informatización de los procesos productivos, iniciada tímidamente a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, favoreció la expansión de las empresas transnacionales. 12/ A su vez, esta expansión fue creando lazos transnacionales que chocaron contra una superestructura de regulaciones nacionales y promovieron un esfuerzo desregulador que guarda algunas analogías con el fomentado por la emergente burguesía industrial del Siglo XIX contra las regulaciones mercantilistas que trababan la expansión de los mercados nacionales

y del comercio internacional. 13/ Así el carácter crecientemente interdependiente de las economías nacionales, es una fase superior de supranacionalización y re-regulación del orden mundial, requerido por el desarrollo de las grandes corporaciones del orden capitalista. Se trata de un proceso histórico que tiende a unificar la economía mundial, eliminando sus compartimientos estancos. Las fuerzas que tienden a aumentar el grado de "exposición" y de apertura de las economías nacionales son de naturaleza tal que no parece posible ni conveniente resistirlas, porque responden a un proceso tecnológico profundo e irreversible.

El desafío de la apertura

La apertura tan fuertemente inducida implica que a la larga sólo sobrevivirán aquellas empresas capaces de soportar la competencia internacional. Así expresada esta idea, implica una posición límite de carácter teórico que no se verifica en la realidad, donde obviamente subsisten múltiples formas de proteccionismo deliberado o no, pero que resulta útil para rescatar la esencia del argumento. La necesidad de producir a costos y calidades competitivas a nivel internacional, no significa una estrategia de crecimiento hacia afuera tal como éste se verificó en el desarrollo pretérito de América Latina, sino una condición general de eficiencia de las economías sometidas a este proceso de apertura. El crecimiento hacia afuera es una estrategia basada en la exportación a los mercados internacionales y en el aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas. En cambio el requerimiento de competitividad internacional en el marco de economías crecientemente abiertas es una condición de eficiencia en la producción, independiente del destino final de la misma. En una economía abierta, el aumento general de la competitividad no sólo se expresa por una participación creciente en el mercado internacional, sino también por una participación creciente en el mercado nacional de un dado producto transable. En la actual revolución tecnológica, las ventajas comparativas estáticas están

perdiendo rápidamente significación y tienden a imperar las ventajas comparativas dinámicas derivadas de la capacidad de mantenerse al día y de anticipar el futuro en materia tecnológica. Puesto que en el contexto de las tendencias históricas actuales tanto la competitividad como las ventajas comparativas tenderán cada vez más a ser un fruto del progreso técnico, el objetivo general de política en una economía abierta debería ser el de asimilar y, en lo posible, autogenerar los avances tecnológicos en que se funda dicha competitividad. Cuando la introducción de progreso técnico se convierte en un proceso sistémico que es condición general del proceso de desarrollo, los precios relativos de las diferentes mercancías tienden a cambiar y, otro tanto acontece con las ventajas comparativas del país que está introduciendo dicho progreso técnico. 14/ La competitividad general de una economía abierta no depende de una estrategia de crecimiento hacia afuera fundada en la especialización en determinados productos, sobre la base de ventajas comparativas estáticas, sino en la capacidad de asimilar permanentemente progreso técnico, tanto para su producción exportable como para su mercado interno. El carácter abierto de esta economía la obliga a mantener niveles crecientes de competitividad en todas sus producciones transables, tanto las que destina al mercado interno como las que van al mercado internacional. Si el progreso técnico se limita a unas pocas ramas productivas que ocupan limitados nichos del mercado internacional, puede existir pérdida de competitividad en otras ramas transables destinadas a su mercado interno, con lo que éstas serán sustituidas por importaciones y tenderán a generar desequilibrios en la balanza comercial.

Modalidades pretéritas y desafíos actuales

Así la estrategia de dotar de competitividad en el largo plazo a una economía abierta, no debe confundirse con una estrategia de crecimiento hacia afuera como la seguida por América Latina en el Siglo XIX, en que el progreso técnico se introdujo con el fin de

lograr ciertos nichos en el mercado mundial. En un caso y en otro las orientaciones de política pueden ser muy distintas. En una economía abierta es necesario mantener un grado medio de creciente competitividad sobre todos los bienes transables, como para evitar estrangulamientos en la balanza comercial. Esto exige una visión sistémica del proceso de introducción y asimilación del progreso técnico. Dicho de otra manera se trata de una visión distinta a la de procurar enclaves de progreso técnico en actividades exportadoras destinadas a aprovechar nichos del mercado mundial. El fenómeno de la heterogeneidad estructural de América Latina, de modernidad y atraso dentro de las mismas ramas productivas, refleja segmentaciones sociales y de mercado que fueron propias de las fases históricas de crecimiento hacia afuera y hacia adentro (economías protegidas en grado variable) pero que al menos en un plano teórico no serían concebibles en el desarrollo de una economía abierta y competitiva. 15/ En la práctica histórica estas condiciones se cumplieron en los países centrales, pero no en los periféricos, que tecnológicamente se mantuvieron en un ámbito de heterogeneidad estructural. 16/

Los bienes y servicios transables, es decir aquéllos potencialmente comerciables a nivel internacional, pueden ser promovidos tomando como referencia la demanda interna o la externa. En la experiencia histórica de los países latinoamericanos sus bienes y servicios transables fueron elegidos con base en la demanda internacional proveniente de los centros. Así aconteció en las actividades exportadoras propias del crecimiento hacia afuera. El papel de la propia demanda latinoamericana, tanto la nacional de cada país como la de los diferentes componentes subregionales del mercado regional, depende en el largo plazo del crecimiento y la distribución del ingreso por habitante. Durante la fase de crecimiento hacia adentro, la demanda internacional siguió rigiendo la estrategia exportadora fundamentalmente basada en bienes primarios, en tanto que la demanda doméstica, en el marco de economías protegidas con mercados relativamente cautivos, sirvió

para el desarrollo de una industrialización que careció de competitividad internacional, pero que requirió de una expansión del mercado interno. El carácter imitativo de esta industrialización generó canastas de bienes manufacturados de consumo dirigidas a estratos de ingresos medios comparables a los del mundo desarrollado, pero correspondientes a los estratos de alto ingreso de América Latina. Sea como fuere, esa estrategia exigió una preocupación por el crecimiento y la distribución del ingreso en la región. Esta modalidad de crecimiento hacia adentro se agotó históricamente por su incapacidad de promover una incorporación continua de progreso técnico, por insuficiente crecimiento de los mercados internos y por incapacidad del Estado Desarrollista para sustentar fiscalmente sus políticas de subsidios económicos y sociales. 17/ Tras el periodo transicional de los años setenta, y el gran ajuste recesivo de los ochenta, el ingreso por habitante regional se ha reducido en términos absolutos y su distribución se ha tornado más regresiva. Tanto en términos absolutos como porcentuales se ha acrecentado el número de pobres que habitan la región. 18/ Emerge aquí una gran disyuntiva estratégica que impone algunas opciones fundamentales. Las tendencias regresivas en la distribución del ingreso y la insuficiente capacidad para financiar, sea con ahorros públicos o privados, una competitividad auténtica, está quitando relevancia al mercado interno en tanto que la angustiada escasez de divisas requeridas para servir la deuda y acrecentar la capacidad para importar continúa promoviendo un esfuerzo exportador que a falta de adecuada introducción de progreso técnico, se orienta al mercado internacional con base en ventajas comparativas estáticas.

Opciones ideales versus constreñimientos reales

En suma, América Latina es hoy empujada hacia una apertura creciente de sus economías en una coyuntura de profundo endeudamiento, estancamiento productivo y regresión distributiva. Bajo estas condiciones el "estilo de economía abierta" que está

surgiendo tiene que apoyarse en los sectores o ramas productivas en los que la competitividad sea viable. No se trata de optar idealmente entre una competitividad espúrea y otra legítima a nivel macroeconómico. En la opción ideal todos nos inclinaremos por una competitividad sostenida en el largo plazo, sobre la base de introducción del progreso técnico, ambientalmente sustentable y con incrementos de productividad que posibiliten simultáneamente precios más competitivos y salarios reales crecientes para la fuerza de trabajo incorporada a estas actividades. Sin embargo en el corto plazo los sectores más "competitivos" especialmente para los países de menor desarrollo relativo de la región son aquellos intensivos en recursos naturales y apoyados en fuerza laboral barata. Incluso los países latinoamericanos que han sido pioneros en abrir sus economías y acrecentar su competitividad, como es el caso de Chile, aunque han avanzado en la introducción de progreso técnico, mantienen sus principales rubros exportables en aquellos productos elaborados con técnicas intensivas en recursos naturales (cobre, fruta, explotación forestal y riqueza pesquera). De lo que se trata es de transicionar desde esta competitividad difícilmente sustentable en el largo plazo, hacia una competitividad fundada en incrementos de productividad derivados del progreso técnico. Desgraciadamente este esfuerzo debe intentarse en el marco de un Estado reducido en cuanto al manejo de instrumentos de política económica, presupuestariamente asfixiado y, consecuentemente, extremadamente debilitado en materia de inversión pública. Bajo estas condiciones y en un marco de cooperación internacional crecientemente condicionada al cumplimiento de medidas aperturistas, privatizantes y desreguladoras no queda otro remedio que recurrir a la inversión privada buscando interesarla en aquellos rubros de explotación de ventajas comparativas naturales. Se intenta así, concitar el interés de los inversores "externos" que, dicho sea de paso, incluyen a los propios nacionales con capitales fugados al exterior. Esto debería ir acompañado por un gran esfuerzo selectivo en materia de política tecnológica orientada a estimular la provisión de servicios de apoyo al

exportador. Es posible que aquí radique el mensaje esencial en materia de alternativas y opciones para América Latina respecto de su posicionamiento internacional. Ante las aparentemente irresistibles tendencias históricas hacia la transnacionalización y la supranacionalización, que conducen querámoslo o no, hacia la mayor exposición y apertura de nuestras economías, la búsqueda de competitividad internacional se convierte en una condición necesaria para cualquier estrategia de desarrollo en el marco de economías crecientemente abiertas. Nótese bien, sin embargo, que ésta es una condición necesaria pero no suficiente, como se intentará explicar en el párrafo siguiente. 19/

Competitividad. Dimensiones macro y micro

Al definir la competitividad de una economía en su conjunto (macroeconómica) como una participación estable o creciente en los mercados internacionales acompañada por una elevación de los niveles de vida de la fuerza de trabajo, las políticas que se implementen no podrán ignorar sus impactos globales en materia de empleo e ingresos. En los manuales de macroeconomía la competitividad suele definirse en términos de precios (en las variables cuantificadas de los modelos) y de calidades en las argumentaciones verbalizadas sobre el tema. En un importante trabajo reciente de la CEPAL 20/ la competitividad macroeconómica se ha definido como se indica al inicio de este párrafo, estableciendo un vínculo inequívoco con las repercusiones sociales de la búsqueda de esta competitividad al nivel del conjunto de las economías latinoamericanas. Cuáles son las políticas a implementar para lograr esta forma peculiar de competitividad? El tema ya no se reduce a las políticas de reinserción internacional sino que reintroduce los aspectos distributivos o para usar un lenguaje más caro a los antiguos trabajos de la CEPAL, plantea los temas de la difusión espacial, sectorial y sobre todo social de los frutos del progreso técnico que se aplique al desarrollo de actividades internacionalmente competitivas. Desde luego parece haber consenso

en que no basta con promover los equilibrios macroeconómicos básicos, abrir las economías y dejar que el sistema de precios internacional oriente la asignación de los recursos. El sistema de precios refleja condiciones pretéritas o actuales de los mercados, pero las ventajas comparativas dinámicas se construyen mirando hacia el futuro. Las ventajas comparativas dinámicas son, así, un fruto de políticas deliberadas que pueden concebirse sistémicamente para captar sus recíprocas sinergias. La visión conjunta de estas políticas orientadas principalmente al mediano y largo plazo y los esfuerzos por coordinarlas, forman parte de las tareas de la planificación. 21/ Estamos abordando así un tema que puede plantearse a dos niveles muy distintos de amplitud y complejidad, el de la competitividad a nivel de un determinado producto (microeconómica o sectorial) y el de la competitividad macroeconómica o global. El logro de la competitividad microeconómica es una condición necesaria e ineludible para el logro de la competitividad macroeconómica, pero no es una condición suficiente. El tema de la competitividad microeconómica es un tema más acotado propio de las discusiones circunscritas al tema de las políticas de inserción externa. Pero el tema de la competitividad macroeconómica "auténtica" supone una estrategia orientadora general para el desarrollo de las economías latinoamericanas en su fase de apertura. Puesto que el tema de la competitividad microeconómica o sectorial es un componente del otro tema más amplio, parece legítima y necesaria la tarea de explorar un abanico de opciones orientadoras, introduciendo la salvedad o inquietud de que esas opciones deben examinarse a la luz del otro tema más amplio de la competitividad macroeconómica ubicado al nivel de las grandes orientaciones estratégicas del desarrollo.

Ventajas comparativas: la inevitable transición

Nótese bien por otro lado que, a diferencia por ejemplo del sudeste asiático, América Latina es un continente rico en recursos naturales, incluyendo desde luego los que posibilitan la actividad

turística. La aversión a las formas espúreas de la competitividad no debería privarnos, al menos como inevitable punto de partida, de aprovechar las ventajas comparativas en materia de costos que la región evidentemente tiene en recursos naturales y en fuerza de trabajo barata y de baja calificación. A pesar del formidable dinamismo del progreso técnico creador de ventajas adquiridas de carácter dinámico, durante mucho tiempo todavía, América Latina no tendrá otro recurso que apelar, ojalá en medida decreciente a sus tradicionales ventajas comparativas estáticas. Probablemente habrá una fase transicional, en que se requerirá una combinación pragmática de aquellas ventajas pretéritas, con las adquiridas dinamicamente por la introducción selectiva de progreso técnico. Es también probable que esta transición requiera de acuerdos con las empresas extranjeras portadoras de la tecnología moderna. La competitividad espúrea se detectará en el mediano y largo plazo atendiendo al uso del excedente derivado de la inversión inicial, en cuanto a orientaciones de la reinversión y en cuanto a la forma como la fuerza de trabajo participa en la apropiación de los frutos del progreso técnico. Si se capta inversión directa, provenga ésta de capitales nacionales o extranjeros lo que interesa es determinar la política de los inversionistas en el mediano y largo plazo respecto de la introducción de progreso técnico y de la distribución de sus frutos. Esto incluye en primer lugar el tema de la reinversión de utilidades, el de la política tecnológica de la empresa y también el de su política salarial. Hay aquí terrenos negociables en que el Estado puede ejercer un efecto orientador sobre la inversión privada. Más que una regulación rígida, plagada de prohibiciones, quizás se impondría un estilo negociador caso por caso, tratando de comprometer una relación de largo plazo, con retribuciones al capital que resulten lo suficientemente interesantes y compatibles con las orientaciones requeridas en el plano del progreso técnico, del empleo y de la política salarial. En este campo el papel del Estado debería orientarse a promover el buen funcionamiento de los mecanismos de mercado en una perspectiva dinámica de desarrollo.

El mayor desafío

El gran dilema y el mayor desafío corresponde a las repercusiones sectoriales, espaciales y sociales de este desarrollo fragmentario sobre los segmentos sociales más postergados, heredados de las fases pretéritas del desarrollo regional y de la gran crisis recesiva de la década pasada.

Es aquí en donde resulta más problemático el objetivo de lograr simultáneamente las transformaciones productivas en pro de una mayor competitividad y los impulsos orientados a lograr una mayor equidad. Estos temas han sido estudiados hasta el cansancio durante la fase proteccionista de las economías latinoamericanas en el marco del proceso de desarrollo "hacia adentro", habiéndose sugerido múltiples estrategias de incorporación de los estratos marginados y/o inmersos en los estratos más bajos de productividad laboral. En particular los diagnósticos fundados en la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas insistían en modificar el uso social del excedente, reduciendo las propensiones consumistas de los estratos de alto ingreso especialmente en el ámbito empresarial en favor de actitudes más austeras y productivistas orientadas a lograr un proceso dinámico de "acumulación reproductiva". 22/ En el ámbito de economías crecientemente abiertas, será necesario observar con atención los comportamientos de los empresarios nacionales, no sólo de los grandes, sino principalmente los medianos y pequeños, sometidos a la prueba de la competencia externa. Si el impacto de la apertura no alcanza una fuerza aniquiladora, la necesidad de sobrevivir al nuevo medio competitivo, puede compelerlos a las tan deseadas actitudes austeras y productivistas, que desemboquen en un proceso de acumulación reproductiva. Este proceso debería consistir en utilizar sus ganancias para reinvertirlas en la incorporación de tecnologías que acrecienten la productividad laboral, obteniendo por esta vía ganancias de productividad que se utilicen para nuevas reinversiones incorporadoras de progreso técnico. A este círculo

virtuoso se le denomina acumulación reproductiva y si comienza a operar puede constituir el impulso decisivo, para lograr la tan ansiada competitividad a nivel macroeconómico. Sin este decisivo esfuerzo interno de ahorro e inversión las economías latinoamericanas no podrían sobrellevar el proceso de apertura al cual se hallan compelidas. Desde luego, la cooperación internacional podría conceder gran impulso a esta opción, aliviando el peso del servicio de la deuda y aportando recursos internacionales netos a este esfuerzo interno. Pero el éxito de la estrategia en el largo plazo, debería atribuirse al cambio de actitud de los empresarios, a la luz de los desafíos que históricamente plantea la instauración de economías crecientemente abiertas al mercado mundial.

Santiago, abril de 1991

NOTAS

- 1/ Véase Carlota Pérez, **Tendencias en la industria mundial: nuevos elementos de la competitividad**, dictada en el Seminario sobre Estrategia Industrial, Proyecto FOMENTO-ONUDI. Caracas, agosto, 1988.
- 2/ Véase CEPAL, **Exportaciones latinoamericanas de productos básicos: situación y perspectivas**, LC/R.778, 1989.
- 3/ Véase CEPAL, **op. cit.**, LC/R.778. También de M. Renúnaga, **Las bolsas de productos básicos de los países desarrollados y las exportaciones de América Latina y el Caribe**, ECLAC LC/R.899, Santiago, Chile, 31 mayo 1990.
- 4/ Véase Gérard Lafay y Deniz Unal-Kesenci, **La polarization géographique des échanges internationaux**. Document de Travail, No. 90-02, juillet, 1990. Annexe II.
- 5/ Véase Lafay y Deniz Unal-Kesenci, **op. cit.** Véase además el documento presentado por Lafay al presente Coloquio.
- 6/ Véase, en torno a la iniciativa de Busch, el documento presentado por el Secretario Permanente del SELA, Carlos Pérez del Castillo, al presente Coloquio.
- 7/ Véase CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, LC/G.1601 (SES.23/4), Cap. III-A-2.
- 8/ Véase, en esta línea de análisis, Mattia Barbera, **Las trayectorias de especialización tecnológica: Una visión del intercambio mundial entre 1965 y 1987**, versión preliminar mecanografiada.
- 9/ Véase entre otros CEPAL, **Tecnología, competitividad y sustentabilidad**, LC/L.608, 11 de enero de 1991.
- 10/ Véase **Estudio Económico de América Latina, 1949**, E/CN.12/164/Rev.1, 1951. E/CN.12/164/Rev.1, 1951.
- 11/ Véase Alfredo H. Costa-Filho, **Inserción externa en los años 90 y los nuevos retos para las estrategias de integración regional**. Exposición en la XX Asamblea General de ALIDE, Santo Domingo, abril de 1990.
- 12/ Véase Judith Sutz, **La informatización en el futuro de América Latina. Una exploración de tendencias**, Cuadernos de CIESU, No. 56, octubre, 1986.
- 13/ Véase, por ejemplo World Bank, **World Development Report 1987**, Chapter 3: Global industrialization in historical perspective.

- 14/ Véase Luigi Passinetti, Cambio estructural y crecimiento económico, Ediciones Pirámide, Madrid, 1985, Cap. 11.
- 15/ Véase de Armando Di Filippo, Desarrollo y desigualdad social en América Latina, Segunda y Terceras Partes, Colección Lecturas del Trimestre Económico, No. 44, México, 1981.
- 16/ Véase de Aníbal Pinto, Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, El Trimestre Económico, No. 125, México, enero-marzo de 1965. También Heterogeneidad estructural, modelo de desarrollo reciente de la América Latina, en Inflación. Raíces Estructurales, Ensayos de Aníbal Pinto, Colección Lecturas del Trimestre Económico, No. 3, México, 1973.
- 17/ Véase Osvaldo Sunkel, El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- 18/ Véase CEPAL, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, Proyecto PNUD-RLA/86/004.
- 19/ Véase ILPES, Inserción externa, desarrollo y planificación, VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Montevideo, 8-10 mayo, 1989.
- 20/ CEPAL, Transformación productiva con equidad, op. cit. Véase también de Fernando Fajnzylber, Industrialization in Latin America: From the "black block box" to the "empty box", Cuadernos de la CEPAL, No. 60.
- 21/ Véase Juan M. Martín, Reestructuración industrial, intervención estatal y nuevas políticas de empresas públicas. En Coloquio Italo-latinoamericano "Experiencias de reestructuración y reorganización del sector de empresas públicas".
- 22/ Véase Raúl Prebisch, Capitalismo periférico, crisis y transformación, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

1

2