

**CIPLAN**

Corporación de Investigaciones  
Económicas para América Latina

 **serie docente**

**Estrategias de  
Desarrollo en  
Economías Emergentes**

**Oscar Muñoz Gomá**

**21**

## CAPITULO VIII

### LAS NUEVAS CONDICIONES PARA UN DESARROLLO SOSTENIDO

El capítulo anterior ha discutido los fundamentos básicos de una estrategia orientada al desarrollo exportador. Allí se hizo la distinción entre una estrategia de libre comercio y una estrategia activa de promoción de exportaciones. La primera supone que las exportaciones crecerán en la medida que los mercados se liberalicen y los precios de los bienes y servicios se acerquen a sus precios internacionales. La segunda estrategia, en cambio, supone que los mercados son imperfectos y los empresarios carecen de la suficiente información y conocimientos sobre los mercados externos. Se requiere, entonces, unas estrategias activas de fomento y unos estímulos adecuados para contrarrestar los desincentivos e incertidumbres al entrar a los mercados externos.

En este capítulo se dará un paso más. Se planteará que el crecimiento exportador hay que mirarlo como una consecuencia de un desarrollo endógeno o "desde dentro" más que como un objetivo en sí mismo<sup>127</sup>. Un desarrollo endógeno se refiere a la capacidad de movilizar los recursos propios, humanos y materiales, en procesos innovativos y creadores, en función de objetivos nacionales. Se trata de un desarrollo al cual concurren los principales actores sociales: el Estado, los empresarios, los trabajadores, los profesionales, con el objetivo de construir nuevas relaciones económicas y tecnológicas, más acordes con las necesidades sociales y las aspiraciones ciudadanas. Un resultado natural de tal proceso es el aumento de la productividad, del ahorro y la inversión, de la educación y la capacitación, como también el mejoramiento de la distribución del ingreso a través de una incorporación eficaz de los sectores que han sufrido la exclusión económica.

Estas son viejas preocupaciones de la teoría del desarrollo económico. A lo largo de los últimos dos siglos estos temas, como procesos de largo plazo, han sido abordados, implícita o explícitamente, por todas las escuelas de pensamiento. En la primera sección de este capítulo, se identificarán las hipótesis centrales que han sido planteadas, sin entrar en su discusión. El objetivo de esta reseña muy somera es simplemente poner en perspectiva los ángulos desde los cuales se ha pensado el tema del desarrollo económico. En las secciones siguientes se abordarán los enfoques recientes que se han estado formulando en América Latina y otras partes, a partir de los nuevos parámetros que caracterizan a las economías en desarrollo.

---

<sup>127</sup> Sobre el concepto del "desarrollo desde dentro", ver Osvaldo Sunkel, ed. op. cit.

## 1. Ideas fuerza en las teorías del desarrollo económico

Una de los objetivos centrales que se propone la teoría del desarrollo económico es la explicación del proceso de cambio y transformación que experimentan los sistemas económicos, y en particular, las condiciones que determinan la expansión de la capacidad productiva. De aquí deriva la posibilidad de generación de empleos, aumento de ingresos y mejor satisfacción de las necesidades de la población.

Como se planteó ya en un capítulo anterior, en relación a las teorías del comercio internacional, los **economistas clásicos** le dedicaron mucha atención a la dinámica de la economía. David Ricardo se destacó en este esfuerzo<sup>128</sup>. El problema principal que abordó fue la explicación del **proceso de acumulación de capital**. Los clásicos veían que este proceso era determinante de la transformación de una economía agrícola en una economía industrial. Para Ricardo, la importancia de esta transformación estaba en que los empresarios industriales representaban la nueva cultura capitalista, dispuesta a invertir sus excedentes, introducir la maquinaria portadora de las nuevas tecnologías y de esa manera contribuir al aumento de los ingresos y de los empleos industriales. Pero la clase tradicional y predominante era la de los agricultores, quienes no se caracterizaban en la Inglaterra de principios del siglo XIX por ser un sector ahorrante. El problema, sin embargo, es que como propietarios de la tierra, un factor crecientemente escaso ante el aumento de la población, los agricultores podían absorber una participación cada vez mayor del ingreso, por el aumento de los precios relativos de los bienes agrícolas. De aquí la tendencia a largo plazo al deterioro del excedente industrial y de las posibilidades de inversión. Estas ideas condujeron a una visión pesimista del futuro de la economía, previéndose un estado estacionario a largo plazo.

La estrategia que diseñó Ricardo para enfrentar este problema fue liberalizar el comercio internacional, por entonces muy controlado. Esta estrategia evitaría la tendencia secular al aumento de los precios agrícolas, al incorporarse a los mercados nuevos territorios ricos en tierras y recursos naturales. Economistas posteriores enfatizaron, por otro lado, que el progreso técnico también se podía aplicar a la agricultura, con lo cual aumentaría la productividad de ésta y se evitaría el encarecimiento de esos bienes. La evidencia histórica ha demostrado la importancia del progreso técnico en la agricultura.

Con los economistas **neo-clásicos** se perdió gran parte del interés por los problemas del desarrollo, con algunas excepciones. El auge del comercio internacional a fines del siglo XIX y el rápido crecimiento económico contribuyeron a fortalecer la visión de que el desarrollo era un proceso espontáneo, resultado del funcionamiento eficaz de los mercados. Las preguntas teóricas se orientaron más bien hacia la explicación del funcionamiento de los mercados y del sistema de precios. La gran

---

<sup>128</sup> David Ricardo, *Principles of Political Economy, and Taxation*, Penguin Books, 1971. Ver referencias en el capítulo anterior.

preocupación fue cómo lograr mercados competitivos, los cuales, de acuerdo a los nuevos modelos económicos, podrían llevar a soluciones óptimas en cuanto al logro del bienestar y eficiencia en el uso de los recursos. En este marco conceptual, el problema del ahorro y la inversión pasó a ser una cuestión de preferencias sociales. Si los mercados funcionan eficazmente, incluido el mercado de capitales, el ahorro será un resultado de las preferencias de los agentes económicos entre consumir en el presente o postergar su consumo. El precio a pagar por consumir más en el presente es la tasa de interés que se deja de obtener por no ahorrar. Pero se trata de una decisión que cada individuo tendrá que evaluar. El libre funcionamiento del mercado de capitales y de la tasa de interés debería equilibrar las decisiones de ahorrar con las decisiones de invertir.

Dos grandes economistas de la primera mitad del siglo XX discreparon de esta visión sobre el funcionamiento de la economía, por la ausencia de consideraciones dinámicas. Esto es, la explicación del movimiento en el tiempo de la economía quedaba ausente. Josef Schumpeter sostuvo que el modelo competitivo neo-clásico no podía explicar el desarrollo el cual, por definición, implica transformación y cambio estructural<sup>129</sup>. El principal factor de cambio para Schumpeter es el **progreso tecnológico**. Esto se refiere a las nuevas maneras de producir, de consumir, de intercambiar. La incorporación de progreso tecnológico la realizan algunos **empresarios innovadores**, con lo cual se desencadenan desequilibrios dinamizadores. Estos alteran la organización industrial existente, redistribuyen el ingreso a favor de los innovadores y provocan la quiebra de las empresas estacionarias, incapaces de adaptarse a las nuevas tecnologías. Hay así una “**destrucción creadora**”, un proceso fundamental en la visión de Schumpeter que permite la transformación económica y social. Sin embargo, este autor tampoco fue un optimista respecto del futuro del capitalismo, por cuanto creyó que con el aumento del estatismo y la socialización, se iría perdiendo el rol protagónico de los empresarios innovadores, los cuales se convertirían en meros administradores de las empresas. En este aspecto, Schumpeter también se equivocó, como quedó demostrado con las experiencias de desarrollo de la segunda mitad del siglo XX, las cuales demostraron la posibilidad de una complementación eficaz entre empresarios y Estados y que generó varios de los “milagros económicos” de post-guerra.

En forma contemporánea a Schumpeter, John Maynard Keynes se erigió como la figura más relevante en la economía de la primera mitad del siglo XX<sup>130</sup>. Keynes también dirigió su análisis a refutar un predicamento básico de la teoría neo-clásica, cual era que el **equilibrio entre el ahorro y la inversión** se puede considerar como un proceso espontáneo y automático. Esto no es así, según Keynes, porque los criterios que gobiernan una y otra decisión son distintos y no tienen por qué coincidir. No es la tasa de interés la que regula el ahorro, sino los ingresos. Nada asegura, entonces, que a un

---

<sup>129</sup> Josef Schumpeter, *Teoría del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica. En el capítulo siguiente se amplía el planteamiento de Schumpeter.

<sup>130</sup> Su obra principal es *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Harcourt, Brace & World, Inc. S/f.

determinado nivel de ahorro, la tasa de interés sea la adecuada para que la inversión absorba los ahorros. Hay situaciones en que resulta imposible rebajar la tasa de interés y por lo tanto, puede ocurrir que la inversión sea insuficiente para el volumen de ahorros que se generan. Este pensamiento estuvo muy influido por las condiciones de depresión económica generalizada de los años 30. Al contrario de Schumpeter, Keynes previó que el futuro del capitalismo podría ser de un desarrollo estable y sostenido, por cuanto el Estado asumiría un rol más importante en la regulación del gasto y la inversión, y esto contribuiría a impedir los desajustes financieros<sup>131</sup>. Al entrar a invertir, el Estado ayudaría a que los empresarios privados invirtieran más porque la economía sería más estable y generaría más confianza entre los inversionistas.

Estas ideas inspiraron la **teoría moderna del crecimiento económico** (aparte de la macroeconomía moderna), después de la segunda guerra mundial. Esta teoría se inició con economistas como Roy Harrod y Evsey Domar, quienes fueron pioneros en plasmar las ideas de Keynes en modelos dinámicos muy simples, pero que tuvieron la virtud de explicitar el carácter inestable del desarrollo capitalista y lo central que es el desequilibrio entre ahorro e inversión. Varias ramas analíticas se desprendieron. Una corriente post-keynesiana continuó centrando el análisis en los desequilibrios entre ahorro e inversión, incorporando además los cambios en la distribución del ingreso como factor influyente en los ajustes. Esta corriente se asocia principalmente a los nombres de Joan Robinson y Nicolás Kaldor.

La otra corriente principal surgió del ámbito neo-clásico, a partir de la contribución de Robert Solow. Esta teoría es una aplicación de la teoría general de los precios al problema del crecimiento. Se supone que empresarios maximizadores, sometidos a las restricciones de la tecnología (expresada en una función de producción), escogen las combinaciones de capital y trabajo de modo de igualar las productividades marginales de los factores con sus precios de mercado. En una economía en crecimiento, la inversión lleva a aumentar la disponibilidad de capital. Si esto ocurre a un ritmo tal que permite aumentar la relación capital-trabajo en las empresas, tenderá a producirse una baja sostenida en el precio del capital (i.e. la tasa de interés o el costo de arrendar los equipos de capital). Al mismo tiempo, habrá una demanda creciente por trabajadores (los que se hacen relativamente más escasos que el capital) y los salarios reales tienden a aumentar. Estos cambios en los precios relativos de los factores productivos, estimulan a las empresas a cambiar sus métodos de producción, aumentando la utilización del capital y ahorrando el uso de fuerza de trabajo. La producción se hace, así, más intensiva en capital. Con ello, crece la productividad media y marginal del trabajo.

Sin embargo, Solow detectó que en la economía norteamericana la evidencia empírica no apoyaba la formulación simple de su teoría. En otras palabras, lo que llamó **las fuentes del crecimiento**, vale decir, las contribuciones del capital y del trabajo, no

---

<sup>131</sup> Keynes, op. cit. Cap. 24.

daban cuenta del aumento en el ingreso a largo plazo. De aquí dedujo que debía haber otro factor explicativo de la diferencia o residuo. Este factor lo atribuyó al progreso técnico. Al aumentar el ingreso más allá de lo que pueden explicar los incrementos del capital y del trabajo, el progreso técnico hace crecer la **productividad total de los factores productivos**. Esta teoría contribuyó a desarrollar lo que se conoce como "la contabilidad del crecimiento económico", es decir, la determinación de la importancia cuantitativa de los diferentes factores que aportan a la tasa de crecimiento del producto durante un período.

En síntesis, algunas características principales de esta teoría, en su versión más simple, son las siguientes: 1) El crecimiento económico es un resultado de la formación de capital<sup>132</sup>, la que a su vez se genera a partir de un proceso de asignación de recursos a través del mercado y en función de los precios de los bienes y los factores. 2) Los empresarios ahorran e invierten porque hay un mercado de capitales y una tasa de interés que incentiva el ahorro. El ahorro es igual a la inversión. El retorno al capital resulta de la productividad marginal del capital, influida por la cantidad de trabajo, y dado el nivel de la tecnología. 3) Los agentes son racionales y maximizadores. 4) En equilibrio los mercados igualan los precios de los factores con las productividades marginales. 5) El conocimiento sobre las tecnologías es de acceso universal. 6) Los factores productivos tienen perfecta movilidad y las técnicas de producción permiten la sustitución entre ellos.

El resultado de este tipo de modelos es que las economías alcanzan una tasa de crecimiento estable y de equilibrio que, en el largo plazo, es independiente de las tasas de ahorro e inversión. La tasa de crecimiento sólo depende de dos factores exógenos, es decir, factores no determinados por el sistema: la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y la intensidad del cambio tecnológico. Si se expresa el ritmo de crecimiento en términos del producto per capita, la única variable relevante es el cambio tecnológico, que es precisamente una variable no explicada. El progreso tecnológico es el motor del crecimiento en esta teoría, pero el problema es que la teoría no tiene una explicación para ese factor, el cual es tratado como una contribución gratuita o sin costo al crecimiento. Por otra parte, la conclusión de que la tasa de ahorro e inversión no influyen en el ritmo de crecimiento es contra-intuitiva, contraria a la evidencia empírica e interfiere con la coherencia de los modelos. Finalmente, el supuesto de igualdad automática entre ahorro e inversión fue un paso atrás respecto del modelo keynesiano e ignora un aspecto fundamental de las economías capitalistas.

En los años 80 emergió la llamada "**nueva teoría del crecimiento**", que logró demostrar que: 1) La tasa de ahorro e inversión es capaz de influir positivamente en la tasa de crecimiento, lo que se aviene mejor con la evidencia empírica, y 2) el cambio tecnológico es endógeno, es decir, se puede explicar a través del comportamiento

---

<sup>132</sup> En una versión ampliada, se incluyen también otros factores productivos y factores que mejoran su calidad, como el trabajo, la educación, la salud, etc.

optimizador de los agentes y del mecanismo de los precios. Un elemento clave fue la propuesta de que el conocimiento técnico es tanto un insumo como un producto. Como insumo, desplaza la función de producción y por ende, eleva la productividad de los factores. Pero también es un producto, que resulta de una inversión en aumento del conocimiento. Un aumento de la inversión global hace posible aumentar también el conocimiento, lo que desplaza la función de producción y permite aumentar la producción. En cuanto inversión, el aumento del conocimiento tiene costos y beneficios y por lo tanto, puede ser explicado por la teoría de los precios. De esta manera, el crecimiento se hace endógeno<sup>133</sup>.

Aunque el carácter dual del conocimiento es interesante y útil (tiene una evidente importancia de política por su énfasis en el rol de la educación y la investigación científica y tecnológica), estos modelos han sido criticados por mantenerse en la visión neo-clásica optimizadora, que debe recurrir a supuestos muy extremos<sup>134</sup> y a un nivel de generalidad extremadamente grande, lo que le impide explicar aspectos muy relevantes para una política de desarrollo tecnológico<sup>135</sup>.

## 2. La visión latinoamericana

### A. La propuesta inicial

Desde mediados del siglo XX en América Latina surgió una corriente teórica alternativa a la del neo-clasicismo, la cual se identificó con Raúl Prebisch y la Cepal<sup>136</sup>. En un capítulo anterior se hizo alusión a esto en el marco de la teoría del comercio internacional. Pero ese planteamiento se enmarca en una visión amplia sobre el proceso del desarrollo y el rol del progreso técnico. Retornando en cierto modo a la idea clásica sobre la importancia de la transformación de una economía agraria en una economía industrial, Prebisch enfatizó el efecto del progreso técnico en la agricultura, como un

<sup>133</sup> Dos autores pioneros fueron R. Lucas, "The Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 1988, y P. Romer, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 1990. Un buen resumen de esta teoría se encuentra en CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago, 1992, y Patricio Mujica, "Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico: una evaluación", *Documento de Trabajo* N° 2, División de Desarrollo Económico, CEPAL, 1991.

<sup>134</sup> Por ejemplo, competencia perfecta, a pesar de que el modelo implica rendimientos crecientes.

<sup>135</sup> Giovanni Dosi, Christopher Freeman y Silvia Fabiani, "The Process of Economic Development: Introducing Some Stylized Facts and Theories on Technologies, Firms and Institutions", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3 N° 1, 1994.

<sup>136</sup> Una visión comprensiva del planteamiento de Prebisch está en su libro *Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

factor que tiende a deprimir los precios relativos de los bienes agrícolas, perjudicando a los países exportadores de esos productos. Contrariamente a la tesis clásica que veía al comercio como un motor de crecimiento, para Prebisch el comercio internacional se había convertido en un factor de estancamiento de los países en desarrollo o periféricos, como los llamó, porque la caída de los precios relativos agrícolas y de otros productos primarios, deteriora en el largo plazo **los términos de intercambio, transfiere los excedentes reinvertibles a los países desarrollados y limita las posibilidades de crear empleos industriales**. La solución propuesta fue una intervención del Estado destinada a facilitar el **desarrollo industrial**. Este sector era visto como un portador de progreso técnico. Pero frente a las desigualdades de productividad industrial entre los países desarrollados y los países periféricos, la única posibilidad de emprender el camino de la industrialización era a través de la protección y el subsidio a la producción industrial. Esta estrategia permitiría un aprendizaje de la tecnología industrial, un aumento de la productividad y eventualmente la eliminación de la brecha entre los dos mundos.

La tesis de Prebisch fue combatida por la ortodoxia neo-clásica, debido a las distorsiones que provocaría la intervención del Estado en los mercados y a debilidades de la evidencia empírica sobre el supuesto deterioro de los términos de intercambio aportada por ese autor. Estos temas fueron debatidos largamente y por décadas. No obstante, la propuesta de Prebisch sustentó las políticas de industrialización en la mayor parte de los países latinoamericanos.<sup>137</sup>

El pensamiento de la CEPAL continuó evolucionando en las décadas siguientes.<sup>138</sup> Las principales ideas orientadoras giraron siempre en torno al tema de la transformación productiva y la difusión del progreso técnico en las economías latinoamericanas. Una primera estrategia impulsada por el mismo Prebisch fue la **diversificación de las exportaciones**. Preocupado por la excesiva orientación de la industrialización hacia la sustitución de importaciones, descuidando aspectos de la eficiencia económica, Prebisch sostuvo que el crecimiento exportador y su diversificación hacia las manufacturas era un requisito de un desarrollo estable y dinámico. Pero ello requería una política activa de apoyo y mercados más grandes, para aprovechar las economías de escala. De ahí que la **integración económica regional** pasó a ser prioritaria en la agenda del desarrollo latinoamericano. Posteriormente, Prebisch dedicaría su esfuerzo a organizar la UNCTAD, institución que tendría por misión negociar con los países desarrollados una flexibilización de sus políticas comerciales para permitir el acceso a esos mercados de las exportaciones latinoamericanas.

---

<sup>137</sup> Ver capítulo II.

<sup>138</sup> Ver el artículo de Ricardo Bielschowsky, "Evolución de las ideas de la Cepal", *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, octubre 1999.



## B. *Desencantos y reformulaciones*

Una segunda etapa de reflexión cepalina surgió del diagnóstico de que la industrialización no estaba contribuyendo a la creación de empleos modernos al ritmo necesario para ofrecerles buenas oportunidades a los nuevos contingentes de trabajadores. Pero las migraciones urbanas continuaban, dando origen a amplios sectores de población desocupada o subempleada en actividades de muy baja productividad. La modernización económica no estaba contribuyendo a disminuir las desigualdades sociales. Se constituía más bien un nuevo dualismo al interior de los sectores urbanos, o más bien, una **heterogeneidad estructural** al interior de las propias actividades industriales. Coexistían actividades de alta y de baja productividad. Los mercados del trabajo se segmentaban, generándose núcleos de trabajadores pobres, subempleados, con escasa calificación y muy pocas posibilidades de acceder a la educación. Esta constatación fortaleció el análisis de las relaciones entre desarrollo económico, el empleo y la distribución del ingreso. En este análisis convergieron los esfuerzos simultáneos de la CEPAL y el Programa Regional del Empleo de la OIT, PREALC. Una orientación estratégica que se desprendió de estos enfoques fue el apoyo al aumento de los ingresos y de la productividad de los sectores informales, facilitando su acceso a los recursos financieros, tecnológicos, y a la educación. Las políticas de desarrollo económico deberían vincularse más estrechamente con las políticas sociales de manera que éstas facilitarían la inserción productiva más allá de un mero papel asistencialista. Se acuñó así la expresión de **desarrollo con redistribución del ingreso**. En los años 70 el Banco Mundial también fue partícipe de esta preocupación, bajo la dirección analítica de Hollis Chenery.<sup>139</sup>

Frente a la crisis financiera y la ola neo-liberal que le siguió en los años 80, la CEPAL se planteó el desafío de asumir este contexto con un nuevo enfoque a la industrialización. Se había asentado la percepción de que los cambios de la economía mundial harían inevitables las reformas de liberalización de los mercados. También se había profundizado la crítica a las ineficiencias de la industrialización sustitutiva de importaciones, contrastándola con la experiencia de los países asiáticos<sup>140</sup>. La industrialización debería plantearse en función de lograr una competitividad internacional, buscando simultáneamente las exportaciones y la competencia con las importaciones en los mercados internos, sin recurrir a lo que Fajnzylber llamó una “**protección espúrea**”, rentista, sino más bien con un apoyo eficaz para el aprendizaje tecnológico<sup>141</sup>.

El tema de la desigualdad debería ser central también en la formulación de una nueva estrategia. Una comparación entre las principales características del desarrollo

<sup>139</sup> Banco Mundial, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974.

<sup>140</sup> Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Ed. Nueva Imagen, México, 1983.

<sup>141</sup> Fajnzylber, op. cit.

económico latinoamericano con el desarrollo de los países del Este Asiático demostró que estos últimos lograron un alto dinamismo durante varias décadas simultáneamente con altos grados de equidad relativa en la distribución del ingreso. En cambio, los países de América Latina que tuvieron alto dinamismo, como Brasil en los años del "milagro brasileño", tuvieron también elevados niveles de desigualdad. Por otro lado, países con más equidad distributiva en la región, experimentaron bajos niveles de crecimiento. Así, esta región parece haber experimentado serias dificultades para compatibilizar un alto crecimiento con aumento de la equidad.

De ahí que la CEPAL propuso durante los años 80 abordar una reforma estructural en los estilos de desarrollo, para dinamizar el crecimiento simultáneamente con mejores condiciones distributivas. De esta manera, se replanteó el debate en la propuesta de **transformación productiva con equidad**.<sup>142</sup> Se trata de dinamizar el desarrollo con equidad poniendo un fuerte énfasis en una reforma educacional que permita insertar productivamente a las nuevas generaciones. La educación debería cumplir el doble papel de **creación de capacidad competitiva de las empresas y de inserción de los trabajadores en los mercados modernos del trabajo**. La educación es también un factor de integración social. Tanto en la experiencia de los países europeos como en muchos países de la periferia, una sociedad más integrada ha sido el camino para movilizar las fuerzas productivas hacia la incorporación de más progreso tecnológico. Estos conceptos son centrales a la idea de un desarrollo endógeno<sup>143</sup>.

La propuesta de transformación productiva con equidad retoma el tema del aumento de la productividad y especifica las condiciones bajo las cuales podría darse en el nuevo contexto latinoamericano. Una primera característica es que reconoce que la productividad no depende sólo de los factores inmediatos que la determinan, sino de un conjunto más amplio de condiciones, que parten por el marco valórico y cultural y su orientación hacia el cambio o hacia la tradición; de la estabilidad macroeconómica y los grados de incertidumbre que afectan a la inversión; de los estímulos más concretos que perciba la empresa en su entorno y, desde luego, de la propia gestión empresarial. Por lo tanto, el aumento de la **productividad** adquiere un carácter **sistémico**.

En segundo lugar, retomando una idea schumpeteriana, se reconoce el rol de liderazgo que asume el **empresario** en un proceso de transformación productiva. El empresario es el articulador definitivo de los diferentes factores e insumos que concurren a la producción y, en esta calidad, tiene un papel estratégico. Pero esto supone también una transformación del empresario tradicional, conservador en sus prácticas de gestión, para asumir un papel modernizador e innovador en la empresa.

---

<sup>142</sup> CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, 1990.

<sup>143</sup> CEPAL-UNESCO, op. cit.

En tercer lugar, se enfatiza la vieja idea de la teoría del crecimiento sobre el rol estratégico del **progreso técnico**. Pero a diferencia de los modelos convencionales, pensados para los países desarrollados que están en la frontera tecnológica, se reconoce que en América Latina lo relevante es la **difusión del conocimiento tecnológico**. Se constata que esta región tiene una brecha tecnológica respecto de las mejores prácticas internacionales que equivale a cerca del doble de sus niveles de "productividad total de los factores".<sup>144</sup> Los países de la región deben moverse "dentro de la frontera tecnológica", lo cual requiere políticas tecnológicas distintas a las de países que están "sobre la frontera tecnológica", como se plantea más adelante.

En cuarto lugar, en economías de mercado como las que se están constituyendo, la difusión tecnológica supone el acceso expedito a los **mercados de factores productivos**, especialmente aquellos más relevantes para ese objetivo: el mercado de tecnologías, el mercado financiero, el capital humano. Estos mercados adolecen de muchas imperfecciones y fallas, lo cual supone políticas orientadas a subsanarlas.

En quinto lugar, el Estado tradicional latinoamericano debe dar paso también a un Estado moderno, que asuma en forma coherente la economía de mercado, pero también la construcción de una nueva institucionalidad en el marco de esta estrategia de transformación productiva con equidad. Esto implica una **reforma del Estado**.

En la sección siguiente se hará referencias más detalladas al concepto de la competitividad sistémica, y en capítulos posteriores se abordará los temas relativos al papel estratégico de los empresarios, a las políticas de desarrollo productivo, a la difusión del cambio tecnológico y a la reforma del Estado en lo que respecta a la regulación de los mercados.

### 3. Competitividad sistémica

#### A. *Competitividad y productividad: una aclaración conceptual*

La literatura de los años 90 ha recurrido profusamente al concepto de la **competitividad** para identificar el principal desafío de la transformación productiva. En otras palabras, la hipótesis es que en el marco de la globalización, el desarrollo de la capacidad productiva de los países debe guiarse por el criterio de la competitividad internacional. Por las razones indicadas más arriba, desde un punto de vista estratégico la competitividad requiere un enfoque sistémico, que de cuenta de la complementariedad que debe lograrse en el desarrollo de los diversos niveles del sistema económico. A este enfoque han contribuido los estudios para construir un **índice de competitividad**

---

<sup>144</sup> Ver Cuadro II.1, en capítulo II.

**internacional**, el cual permite hacer un *ranking* de los países de acuerdo al grado de progreso en un amplio conjunto de factores determinantes de la competitividad.

Un tema de polémica que ha surgido al respecto es si el término "competitividad" puede usarse como sinónimo de desarrollo de un país<sup>145</sup>. Conviene aclarar los conceptos. ¿Qué significa exactamente la competitividad internacional? Un significado posible que se le puede atribuir es la capacidad de exportar volúmenes crecientes y más diversificados. Pero este enunciado queda muy abierto, y por lo tanto, es vago. Con el desarrollo económico, todos los países, salvo algunos muy estancados, exportan más y con más diversificación, tanto de productos como de mercados. Para darle más precisión al concepto, habría que acotarlo. Una alternativa es sostener que el crecimiento de las exportaciones crece más rápidamente que el PIB, y aumenta su diversificación en bienes y en mercados. Con este criterio, se podría establecer un *ranking* de competitividad basado en esos tres indicadores. Pero, ¿qué pasa si al mismo tiempo un país que se muestra muy dinámico en esos términos se hace también muy dependiente de las importaciones, las que sustituyen producción nacional? En términos generales, esto sería natural porque el aumento del intercambio implica más exportaciones y también más importaciones. Así, un índice de competitividad tendría que entrar a evaluar la tendencia de la balanza comercial. Pero este indicador tampoco sería muy significativo para medir competitividad, porque la experiencia sugiere que un país en desarrollo, mientras más dinámico es, más importaciones requiere, especialmente de bienes de capital, las que podrían financiarse con aportes externos de capital. Entonces, una balanza comercial deficitaria no necesariamente es indicativa de una pérdida de competitividad. Al contrario, tal país puede estar fortaleciendo su competitividad a largo plazo si con esas importaciones reestructura su capacidad productiva y aumenta su crecimiento potencial.

Un problema más de fondo con esta definición es que es posible lograr un resultado favorable en términos de exportaciones y balanza comercial, pero a costa del bienestar de la población. Ello podría suceder, como de hecho sucedió durante los años 80 en América Latina, si forzados por una situación apremiante de pagos externos, los países se ven obligados a devaluar en forma importante sus monedas. Se lograría una mayor competitividad, en el sentido ya definido, pero podría ser calificada de "competitividad espúrea", porque las devaluaciones reales implican una caída de los salarios reales y una pérdida de bienestar de los trabajadores. No es ése el tipo de competitividad que se busca para sustentar un desarrollo económico estable y con aumento del bienestar.

Hay, además, otro problema, que es la falacia de la composición. En efecto, si todos los países aplican la misma receta, es decir, devalúan sus monedas para aumentar sus exportaciones, quedarían todos en la misma situación porque los valores relativos entre las monedas se mantendrían constantes. Sólo sería posible que algunos países sean

---

<sup>145</sup> Ver Paul Krugman, *Pop Internationalism*, The MIT Press, 1996. Hay versión en castellano.

"más competitivos" a costa de que otros sean "menos competitivos", lo cual implica un juego de suma cero. Pero si la mayor competitividad se la busca para mejorar los niveles de vida, se llegaría al absurdo de que el mejoramiento del nivel de vida de algunos países se lograría a costa del empeoramiento del bienestar de otros países. Es una conclusión contradictoria con la idea, bien establecida en economía, de que el desarrollo es un proceso de suma positiva, lo que significa que el crecimiento de unos países estimula el crecimiento de otros.<sup>146</sup>

Estos problemas surgen porque se ha extendido el concepto de competitividad a la economía en su conjunto, a partir de su aplicación válida a industrias específicas. En realidad, las industrias, como también las empresas, pueden aumentar o perder competitividad, con relación a cómo cambia su participación en el mercado. En un país que se desarrolla, es normal que algunas actividades mejoren su competitividad, en tanto otras la pierden. Pero lo que es válido a nivel microeconómico o sectorial, no necesariamente lo es a nivel macroeconómico. Si un país mejora su competitividad internacional en algunas actividades, lo que le permite aumentar sus exportaciones en esos rubros, muy probablemente la estará perdiendo en otros y por ende, aumentando esas importaciones.

¿Por qué se ha hecho esta traslación del término desde el nivel microeconómico al nivel macroeconómico, introduciendo estos problemas? Hay una explicación bastante plausible, al menos para el contexto latinoamericano. Esto ha ocurrido en economías que han transformado sus instituciones y sus estructuras económicas, pasando de economías muy protegidas y semicerradas, a economías abiertas. En este nuevo contexto, para estimular el crecimiento económico era fundamental desarrollar dinámicamente las exportaciones. En las economías cerradas, éstas representaban un porcentaje muy bajo del PIB, entre el 10% y el 15%. Un crecimiento liderado por las exportaciones requería un crecimiento de éstas más rápido que el crecimiento del PIB. Esto podía implicar también un aumento de la participación de las exportaciones latinoamericanas en el mercado mundial, lo que debería significar la disminución de la participación de otras regiones.

El principal problema para América Latina era la falta de experiencia en la producción y exportación de productos no tradicionales, a niveles de calidad y precios "competitivos" a escala mundial. Varias décadas de proteccionismo habían generado hábitos de producción inadecuados para las condiciones modernas y para competir internacionalmente. De ahí que comenzara a plasmarse el concepto de "producción competitiva", lo cual significa producción orientada a mercados internacionales y capaz de competir con la producción de otros países más experimentados y avanzados en el desarrollo industrial. También podría decirse que se trata de un acercamiento de las industrias respectivas a la frontera tecnológica internacional o disminución de la brecha

---

<sup>146</sup> Krugman, op. cit.

de productividad con las industrias más avanzadas en el mundo.<sup>147</sup> Estaba, además, el ejemplo de los países asiáticos, que tres décadas antes tenían niveles de ingreso per capita comparables o inferiores a los latinoamericanos, y que en las tres décadas posteriores hicieron progresos notables en la competitividad de sus industrias nacionales.

Por lo tanto en este sentido, como objetivo estratégico a nivel microeconómico o sectorial el concepto de competitividad resulta perfectamente legítimo. A nivel macroeconómico, en cambio, es ambiguo, por las razones señaladas, pero puede entenderse, en forma simple, como el esfuerzo de un país por aumentar la capacidad exportadora de nuevas actividades productivas, sin excluir la posibilidad de que algunas dejen de serlo y sean sustituidas por importaciones.

Por lo tanto, la conclusión que se obtiene de este debate es que, desde un punto de vista estratégico y macroeconómico, es más relevante y significativo hablar del aumento de la productividad. Esto refleja mejor el esfuerzo interno que se está haciendo por aumentar la capacidad productiva y la eficiencia en el uso de los recursos. También refleja mejor la contribución que el país está haciendo al crecimiento económico mundial, porque mientras más países aumentan su productividad, mayores son las posibilidades de que el conjunto de la economía mundial progrese dinámicamente. Por cierto, se trata también de que, como resultado de un aumento sostenido de la productividad, un mayor número de industrias nacionales queden bien posicionados para competir en los mercados internacionales.

### *B. El carácter sistémico de la competitividad*

La propuesta de transformación productiva con equidad planteada por la CEPAL converge con la propuesta del **desarrollo de una competitividad sistémica** que se ha planteado en la literatura.<sup>148</sup> Esta última enfatiza la complementariedad entre distintos niveles del sistema económico en cuanto inciden en las condiciones que enfrenta la empresa. Aquí se consideran tanto los parámetros globales del sistema económico como aquellos factores de mayor relevancia en el medio local en que se desenvuelve la empresa. Por ejemplo, una empresa aumenta la productividad de sus trabajadores si dispone de más capital o de mejores tecnologías. Pero para disponer de más capital hay que poder acceder al sistema financiero local. De igual modo, para acceder al progreso tecnológico hay que poder vincularse con los centros de innovación tecnológica. Y bien se sabe que no todas las empresas tienen las mismas oportunidades. Si en un país no existe una oferta adecuada de sistemas financieros medianamente desarrollados o no

---

<sup>147</sup> Wilson Peres, ed., *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años 90*, Siglo XXI, 1997.

<sup>148</sup> Desde un punto de vista empresarial, un autor muy influyente en este sentido es Michael Porter. Desde una visión de la economía del desarrollo, Klaus Esser, Dirk Messner y otros han hecho aportes importantes. Ver su artículo "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL* N° 59, 1996.

existen centros de innovación tecnológica, por muy buena disposición que tengan las empresas para mejorar su productividad, enfrentarán el obstáculo de la ausencia de las instituciones o de los mercados requeridos. Un problema más difundido aun es el de la capacitación de los trabajadores. Si no existe oferta de capacitación o sistemas de incentivos para que los trabajadores se capaciten, difícilmente podrán las empresas asignar recursos para estos fines. Este es el problema de la inexistencia de mercados o de mercados incompletos, que afecta más intensamente a los países en desarrollo.

Estas interacciones se pueden identificar también en plano de la macroeconomía, o en el nivel político-institucional, como también al nivel territorial y local. Esser y otros han identificado cuatro planos básicos de la competitividad sistémica:<sup>149</sup>

- 1) Un meta-nivel: la institucionalidad política, los valores, la idiosincracia
- 2) Un macro-nivel: las políticas económicas globales
- 3) Un meso-nivel: las políticas e instituciones de alcance sectorial: innovación tecnológica, capacitación, políticas regionales
- 4) Un micro-nivel, definido por el entorno más cercano a la empresa.

Un sistema político estable, basado en la cohesión social, en valores democráticos y favorables a la creatividad son algunas **meta-condiciones** para una competitividad sistémica. Particular importancia han adquirido en tiempos recientes las relaciones de confianza que se puedan establecer entre los principales actores sociales, como los empresarios, los trabajadores y el Estado. Tradicionalmente, en América Latina ha prevalecido una gran desconfianza entre estos actores, lo que contrasta con la experiencia de otros países, tanto europeos como asiáticos. Puesto que el desarrollo supone un aprendizaje colectivo, y apuestas a futuro las cuales dependen fuertemente de la credibilidad que se tenga respecto de los distintos participantes, la experiencia demuestra que sin confianzas recíprocas tiende a predominar una visión de corto plazo y altamente conflictiva. En cambio, relaciones sociales basadas en la confianza, contribuyen a construir **visiones de largo plazo**, las cuales son altamente eficaces para hacer más productivo el entorno general. Por esto, las estrategias de desarrollo le otorgan una creciente importancia al **diálogo social** y a la capacidad de concertar y negociar intereses que, en el corto plazo pueden ser conflictivos, pero en el largo plazo están muy interrelacionados. Este es un tema que trasciende las estrategias económicas propiamente tales, pero muy decisivo en su eficacia. Contribuye también a una mejor **gobernabilidad** de las democracias, porque al incorporar a los actores sociales a una participación sistemática y permanente contribuye a gestionar acuerdos desde la base social. De otra manera, es el sistema político el que debe imponer las decisiones, a través de la regla de las mayorías que, sin embargo, pueden ser causa de grandes frustraciones sociales en la medida que hay minorías importantes cuyos intereses no son considerados. Además, es bien sabido que las democracias latinoamericanas sufren de fallas en sus mecanismos de representación, por lo que no siempre los mecanismos de decisión

<sup>149</sup> Klaus Esser y otros, op. cit.

política responden verdaderamente a los intereses mayoritarios. Esto suele ser causa de conflictos políticos y sociales que conducen a la inestabilidad y a la incertidumbre económica.

Se reconoce ampliamente que la **estabilidad macroeconómica** es fundamental para consolidar un marco de decisiones orientadas al largo plazo. La inestabilidad y la persistencia de desequilibrios monetarios, fiscales y financieros han sido una de las causas principales del lento crecimiento económico de América Latina en el pasado. Esos desequilibrios generan inflación, endeudamiento y vulnerabilidades que hacen muy difícil orientar la actividad económica hacia proyectos de envergadura y larga duración. La inflación impide proyectar los precios y las tasas de retorno de las inversiones más allá del corto plazo. Por lo general, estimula más las inversiones especulativas, que permiten grandes ganancias gracias al acceso privilegiado a información estratégica, en detrimento de las inversiones en capacidad productiva y tecnológica. El endeudamiento contribuye a debilitar las estructuras financieras, genera burbujas expansivas en la ilusión de ganancias fáciles y eventualmente, culmina en crisis que interrumpen los esfuerzos de años. Por último, la inestabilidad macroeconómica de los países es fácilmente detectable en la sociedad informática, lo que contribuye a ahuyentar la inversión extranjera.

El nivel **meso-económico** se refiere al entorno cercano a la empresa. El aumento de la productividad de una empresa requiere que haya otros mercados, instituciones y empresas que puedan proveer las tecnologías y los bienes y servicios productivos que se requiere para lograr ese objetivo. Esta idea se puede extender en todos los sentidos en que operan las interrelaciones productivas, en una especie de matriz de insumo-producto ampliada, en la que tienen especial importancia los servicios requeridos para una producción globalizada, como la asistencia técnica, la capacitación, las telecomunicaciones, energía en cantidad y calidad adecuadas, infraestructura física de carreteras y puertos, etc. Por lo tanto, la productividad de una empresa depende de la **red productiva, institucional y territorial** en que está inserta. Las interrupciones que se producen en la provisión de muchos de estos servicios, como telecomunicaciones, energía o disponibilidad de infraestructura, debido a situaciones puntuales como huelgas, cortes de electricidad, etc., ponen en evidencia la importancia que tienen para mantener la normalidad de los flujos de producción y mejorar los niveles de productividad. La región y el territorio adquieren una importancia estratégica fundamental, porque ellos determinan el entorno inmediato que enfrenta la empresa<sup>150</sup>.

En contraste con la **estrategia neo-liberal pura**, de dejar libres a los mercados, en la estrategia basada en la competitividad sistémica se trata de asegurar que el sistema económico e institucional sea suficientemente "**denso**" y fluido como para permitirle a las empresas acceder a todos los insumos e interrelaciones necesarias para su desarrollo

---

<sup>150</sup> Ver CEUR-ILPES, *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Ediciones Universidad del Bío-Bío, 1999.



productivo. Se trata de una estrategia más activista que en el caso de la estrategia neoliberal, pero más neutral en comparación con las antiguas **políticas industriales**, las cuales eran predominantemente sectoriales.

La contribución del **nivel micro-económico** a la competitividad sistémica depende fundamentalmente de la calidad de la gestión empresarial la cual, a su vez, está muy influida por la capacidad de transformación de los empresarios a las nuevas condiciones competitivas. En último término, el éxito de las reformas económicas y la modernización institucional depende de que haya una respuesta empresarial dinámica e innovadora a los nuevos incentivos. Pero en una región como América Latina, en la cual el desarrollo empresarial se caracterizó por décadas por una fuerte orientación rentista y conservadora, las nuevas condiciones suponen un cambio cultural y psico-social de quienes tienen la función de articular los esfuerzos productivos.

El próximo capítulo abordará el tema del **cambio empresarial** y los enfoques analíticos a nivel micro y mesoeconómico que se han elaborado para entenderlo.