



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN**  
**ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO**



**NUEVAS ESTRATEGIAS**  
**NACIONALES DE DESARROLLO:**  
**REALIDADES Y RETOS PARA ECUADOR**

A faint, light-colored map of Ecuador is centered on the page, serving as a background for the title text.

**NUEVAS ESTRATEGIAS  
NACIONALES DE DESARROLLO:  
REALIDADES Y RETOS  
PARA ECUADOR**

Compilado por:  
Juan Ponce y Leonardo Vera



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN  
ESTRATEGIA NACIONAL  
DE DESARROLLO HUMANO  
NUEVAS ESTRATEGIAS  
NACIONALES DE DESARROLLO:  
Realidades y retos para Ecuador**

La presente publicación ha sido auspiciada por el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL).

El Centro de Investigaciones Sociales del Milenio –CISMIL, está integrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

**Fander Falconí,**  
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

**José Manuel Hermida,**  
Representante Residente del PNUD, y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador

**Adrián Bonilla,**  
Director Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

**Compilador de este número:**

Juan Ponce, Leonardo Vera

**Asesor principal:**

Juan Ponce

**Equipo del CISMIL**

**Especialistas:**

Montserrat Albán, Jorge Granda,  
María del Pilar Troya.

**Asistentes de Investigación**

Luis Chuquimarca, Diana Hidalgo,  
Mercedes Onofa, José Antonio Sánchez

**Equipo ODM – Proyecto PNUD:**

**Natalia García** – Oficial de Programa

**Irina Moreno** – Comunicación

**Carolina Bastidas** – Asistente Administrativa

**Corrección de estilo:**

Grace Sugüenza

**Concepto editorial:** graphus®

**Diseño:** graphus® 290 2760

**Ilustración:** María Belén Guerrero

**Impresión:** Editorial Delta



# contenido

Presentación 5  
Fander Falconí B.

Introducción 10  
Juan Ponce y Leonardo Vera



**Artículo 1**  
Globalización y desarrollo: ¿cómo hacer  
que la globalización funcione en países  
pequeños? 19  
Joseph Stiglitz



**Artículo 2**  
Determinantes del desarrollo económico  
y humano en América Latina a través  
del análisis de convergencia 35  
Fernando Martín



**Artículo 3**  
Hacia una renovación de la agenda  
del desarrollo 69  
Octavio Rodríguez



#### **Artículo 4**

América Latina: del crecimiento liderado por exportaciones al desarrollo productivo  
Leonardo V. Vera 99



#### **Artículo 5**

Una incursión en las políticas económicas y el patrón de crecimiento en América Latina: algunas propuestas para la agenda de desarrollo en el caso de Ecuador  
Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo 137



#### **Artículo 6**

Elementos para una estrategia de desarrollo para el Ecuador  
Jeffrey Sachs 161



#### **Artículo 7**

Hacia una estrategia alternativa de desarrollo económico para Ecuador  
Juan Ponce Jarrín y Leonardo Vera 167

# Artículo 4

## AMÉRICA LATINA: DEL CRECIMIENTO LIDERADO POR EXPORTACIONES AL DESARROLLO PRODUCTIVO

Leonardo V. Vera\*

### INTRODUCCIÓN

A lo largo del último siglo, la región latinoamericana ha transitado por un proceso de desarrollo que bien puede ser dividido en tres grandes fases.

En una primera fase, y durante la primera mitad del siglo XX (con solo algunas excepciones), el modo de inserción internacional de las economías de la región determinó un patrón de especialización esencialmente basado en la exportación de bienes primarios de origen agrícola o mineral. Las limitaciones de este modelo se hicieron muy evidentes a mediados de los años cuarenta, cuando las presiones demográficas acumuladas (y el crecimiento de la mano de obra), el fortalecimiento de los estados nacionales, y las demandas económicas y sociales propias del avance de la modernidad dejaron entrever la necesidad de avanzar hacia nuevas fuentes de progreso y bienestar nacional usando como palanca las políticas de industrialización y de intervención más directa del Estado en la promoción del desarrollo.

Estas políticas fueron recogidas, en su conjunto, en lo que se llamó la “estrategia de sustitución de importaciones”. Por más de tres décadas, la estrategia de sustitución de importaciones en América Latina dio muestras de significativos avances en materia de desarrollo industrial en un intento por superar las enormes desventajas de quienes se habían quedado rezagados en el proceso de despliegue de los métodos de producción en masa.

\* Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela y de la Maestría en Desarrollo de FLACSO-Ecuador.



Los avances de la infraestructura física se hicieron visibles. La movilidad social, especialmente en los sectores medios de la población, y cierto fortalecimiento institucional y en la cobertura general a la salud y la educación, también se cuentan entre los progresos más resaltantes. Pero la dispersión del esfuerzo productivo y los escasos incentivos a la innovación y las mejoras competitivas, el esquema de crecimiento des-igualitario y la concentración de los frutos de la estrategia de protección, no generaron los progresos sociales aspirados; por el contrario, devino en un agotamiento paulatino del proceso de industrialización y en la profundización de las estructuras productivas heterogéneas y excluyentes. Quizá el escaso análisis de la naturaleza de estas sociedades y del rol que en ellas jugaron las burocracias desarrollistas estatales impidió comprender la especificidad de la modernización en estos países, y es muy probable que en esa opacidad se encuentre la raíz de muchos malentendidos y de algunos de los más estériles enfrentamientos ideológicos y políticos que habrán de venir en los años ochenta.

La tercera fase, el advenimiento del “neoliberalismo”, condensado en el llamado “Consenso de Washington”, fue el resultado de un nuevo giro intelectual tanto como del pregonar y la intensa presión de los organismos financieros multilaterales cuya asistencia financiera se veía cada día más condicionada a la implementación de los paquetes de estabilización y ajuste estructural ortodoxos.

La respuesta normativa al problema de estabilidad y el estancamiento se sintetizó en el regreso al Estado mínimo y la resurrección de los mecanismos de mercado. Así, la estabilización promovida por la austeridad fiscal y monetaria en conjunto con la apertura hacia los mercados externos, la liberalización de los precios internos, la desregulación y la transferencia masiva de la propiedad pública de empresas hacia manos privadas, constituyeron el nuevo compendio de políticas de las cuales surgirá el crecimiento sostenido y, de manera casi automática, sociedades más equitativas.

En contraposición con este planteamiento, las prácticas neoliberales de los años ochenta y noventa desmintieron empíricamente estos presupuestos, en el sentido de afianzamiento del “desarrollo”, ya que en términos de sus resultados, ha conducido a resultados mixtos cuando no a un rotundo fracaso.

Aunque la reflexión crítica ha vuelto a la región, ciertamente no se puede aún afirmar con ninguna certeza el surgimiento de un nuevo paradigma del desarrollo. Existe, claro está, una coyuntura

que reclama debates menos prejuiciados y más críticos hacia la postura dogmática del libre mercado y sus supuestos efectos de rebosamiento sobre las condiciones económicas y sociales del continente, pero aún no se vislumbra una estrategia de desarrollo pertinente para los países de la región. El diseño de esta estrategia es urgente, pues, como argumentaremos en este trabajo, la región comienza a transitar por una senda de crecimiento mucho más marcada por la redistribución del capital global y por el modo de inserción internacional de los países latinoamericanos, que por una agenda deliberada y dirigida de políticas destinadas a promover el desarrollo.

No menos importante resulta reconocer la percepción según la cual el análisis más objetivo de los fenómenos económicos de los países latinoamericanos y la búsqueda de nuevas propuestas se inserta hoy día en un marco más amplio y propicio para el cambio.

Este trabajo se propone contribuir a la reflexión analítica contemporánea sobre las limitaciones que impone el modelo de crecimiento actual de la región, y ulteriormente se explora sobre la necesidad de vislumbrar una nueva estrategia de desarrollo poniendo especial énfasis en el desarrollo productivo. Por razones de espacio no se discuten, por tanto, aspectos de políticas macroeconómicas de corto plazo o los no menos urgentes y estrechamente vinculados aspectos socioeconómicos del desarrollo. El foco de análisis es la producción y el entorno que condiciona de manera directa el desempeño del sector productivo.

## LAS LIMITACIONES DEL MODELO DE CRECIMIENTO LIDERADO POR EXPORTACIONES

Latinoamérica atraviesa un período de bonanza económica de cinco años de crecimiento sostenido. Un hecho sin precedentes en la historia económica reciente de la región. Desde el año 2003 el producto per cápita del subcontinente ha crecido en forma ininterrumpida para situarse hoy día por encima de los 6.000 dólares –aunque con marcadas asimetrías entre países–.

Extraordinarios resultados positivos en la cuenta corriente han conducido a un fortalecimiento de la posición externa de la mayoría de las economías, cuyo grado de acumulación de reservas se ha incrementado considerablemente. Así mismo, el ambiente externo favorable ha permitido la reestructuración del perfil de pagos de la deuda exterior cuyo peso sobre el producto se ha venido reduciendo paulatinamente. A decir verdad, solo Argentina y Uruguay aparecen hoy día con proporciones Deuda Externa/PIB



por encima del 50%. Estos elementos en su conjunto han permitido que los mercados internacionales de capital, aun dentro de su propia lógica cortoplacista, hayan premiado la deuda soberana y el riesgo país con mejores calificaciones.

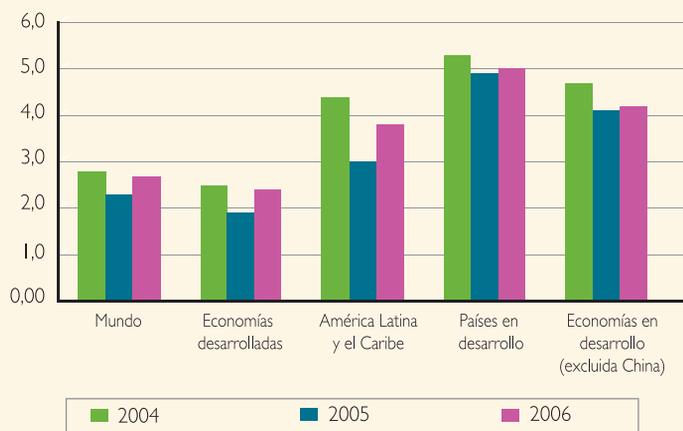
Pero aun cuando el producto per cápita ha crecido por encima del 3% en los últimos cuatro años, este ritmo de expansión económica está por debajo del crecimiento promedio del conjunto global de las economías en desarrollo y no permite vislumbrar un posible proceso de convergencia de la región con los países desarrollados (ver gráfico 1 y 2).

La más ajustada caracterización que puede hacerse de esta fase de crecimiento es que su motor fundamental ha sido el comportamiento del comercio. En particular, la región se ha beneficiado holgadamente del incremento del valor de las exportaciones de recursos naturales y otros bienes primarios, que atraviesan un ciclo favorable de mejora en los términos de intercambio. Es posible constatar, en efecto, que desde el año 2003 la economía mundial exhibe una prolongada y robusta expansión que se ha concentrado en las economías emergentes de Asia, intensivas en el uso de materias primas y en el consumo de bienes primarios. Asociados al ciclo expansivo de la economía mundial, los precios de la energía, el cobre, el estaño y otros recursos minerales han repuntando, y el alza de los bienes primarios se extiende ahora a los productos de origen agrícola y los alimentos.

Tan solo en el año 2007, el índice de precios de los commodities creció interanualmente cerca de 17%, y en los últimos cinco años el crecimiento promedio ha sido de 15% (Scotiabank, 2007). El índice de precios que recoge al subconjunto compuesto por los productos de origen agrícola creció cerca de 36% en 2007. Así, en lo fundamental, el renovado crecimiento de la región está liderado por las exportaciones que constituyen, sin la menor duda, el componente más dinámico de la demanda agregada (ver gráfico 3).



**GRÁFICO I.**  
**CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA**  
**POR REGIONES**



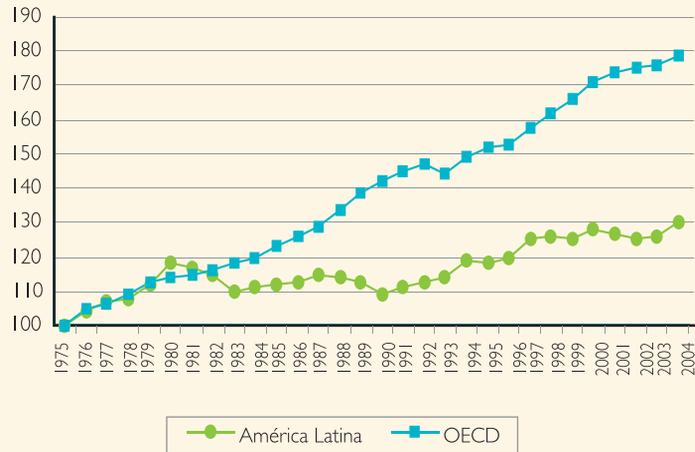
Fuente:  
CEPAL

Una fuente adicional de dinamismo, igualmente asociada al comportamiento de la cuenta corriente, y de incidencia decisiva en una gran cantidad de países, es la que proviene de las transferencias recibidas por concepto de remesas (ver gráfico 4). Tan solo en el año 2006 los países de América Latina y el Caribe recibieron alrededor de 62.300 millones de dólares enviados por sus emigrantes, principalmente desde países industrializados en América del Norte, Europa y Asia. Ese monto superó en 14% el total del 2005.<sup>1</sup> Las remesas constituyen un fenómeno de creciente importancia y representan un volumen de recursos que supera con creces tanto la inversión extranjera directa como la ayuda externa que llega a América Latina y el Caribe.

<sup>1</sup> La economía mexicana solamente recibió 32.000 millones de dólares en el año 2006. Con la excepción quizá de México, el impacto de las remesas tiende a ser mayor en los países pequeños, presumiblemente más pobres y con una estructura productiva menos diversificada.



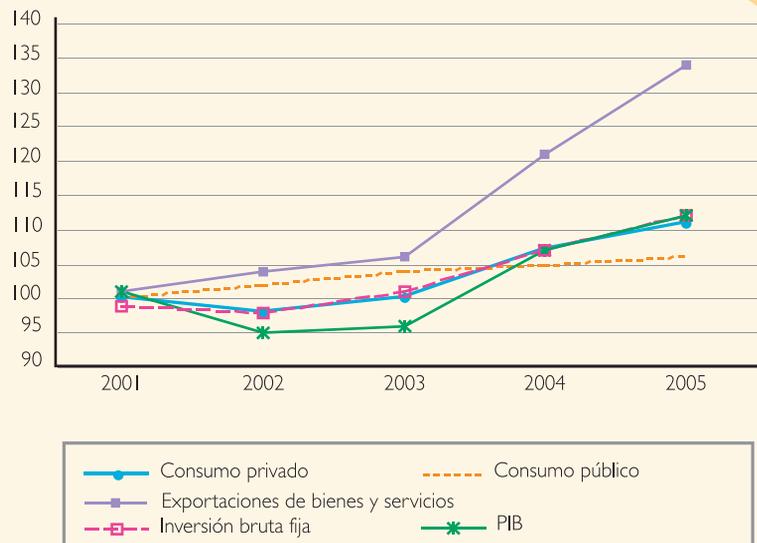
GRÁFICO 2.  
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA, 1975 - 2004  
(1975 = 100)



Fuente:  
CEPAL



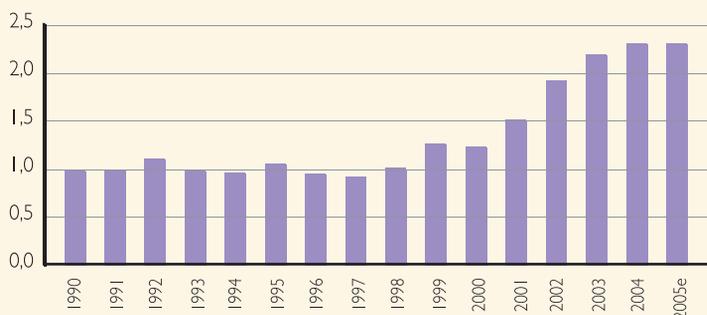
GRÁFICO 3.  
PIB Y DEMANDA AGREGADA PARA AMÉRICA LATINA  
(2000 = 100)



Fuente:  
CEPAL, sobre la  
base de cifras  
nacionales  
convertidas a  
dólares a precios  
de 2000.



**GRÁFICO 4.**  
**TRANSFERENCIAS DE TRABAJADORES EMIGRADOS HACIA**  
**AMÉRICA LATINA (COMO % DEL PIB)**



Fuente:  
 Naciones Unidas.

En perspectiva, entonces, las fuentes de crecimiento que hoy en día exhiben los países latinoamericanos son, a grandes rasgos, de origen externo, y se fundamentan en la dotación y explotación de recursos primarios y en la exportación de mano de obra barata. Este patrón de crecimiento dista mucho de ser el resultado de una estrategia dirigida de desarrollo, y responde más bien al viejo modo de inserción internacional y a nuevos patrones migratorios extrarregionales. Son justamente estas fuentes, desde las cuales se alimenta el crecimiento del comercio y del producto, las que ponen en evidencia la fragilidad y las limitaciones de la presente fase de crecimiento latinoamericano.

Un primer motivo de escepticismo es la escasa profundidad con que se proyecta comercialmente la región. A pesar del crecimiento muy acelerado del valor de las exportaciones, la participación en las exportaciones mundiales es aún muy baja, superando apenas el 5% (contra el 4% a inicios de los noventa). Cabe destacar, además, que América Latina (excluyendo México) no llega al 5% de la participación mundial en exportaciones de servicios, y representa solo el 1,5% de las exportaciones de manufacturas (Reyes, 2006).



De hecho, la participación de las manufacturas dentro del paquete exportable sigue siendo baja aun cuando el cuadro es bastante heterogéneo entre países. Brasil, México y Costa Rica encabezan la lista de países que mayor proporción de manufacturas exportan dentro del paquete global. Otros como Venezuela, Chile y Ecuador exhiben exportaciones de manufacturas que no rebasan (en ningún caso) el 16% de sus exportaciones totales (ver cuadro 1). Aún más importante es el hecho de que las manufacturas que mayormente exportan los países latinoamericanos —en contraste con otros países emergentes del este de Asia— no se corresponden con sectores de alta tecnología. Pero son precisamente las manufacturas de alto valor tecnológico las que crecen más dinámicamente a nivel mundial. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, el sector manufacturero global creció al 6,6%, pero los productos de alta tecnología lo hicieron al 11% y en el caso de semiconductores al 17%. Por lo demás, aquellos sectores con alto componente tecnológico (media y alta tecnologías) son menos vulnerables a la competencia exterior porque exhiben mayor diferenciación y mayores barreras a la entrada. Así mismo, los sectores con alto componente tecnológico ofrecen mejores perspectivas para el aprendizaje y la innovación, y, en consecuencia, para cosechar ganancias de productividad en el largo plazo.

En contraste, el resurgimiento del modelo primario exportador y de exportación de manufacturas de ensamblaje, que constituye la base sobre la cual se rige el actual crecimiento liderado por exportaciones, está sujeto a procesos que requieren baja calificación del recurso, mínimas innovaciones, y ofrece escasas externalidades. Sus efectos en la economía interna no se dan por la vía de la expansión de otras industrias o sectores conexos (por eso tiene pocas potencialidades para integrarse al tejido productivo local), sino más bien se manifiesta esencialmente por el canal del ingreso y la expansión del consumo asociada a la bonanza exportadora.

CUADRO I.	ESTRUCTURA COMPARADA DEL COMERCIO LATINOAMERICANO		
	Exportaciones (% del PIB)	Exportaciones de manufacturas (% exportaciones mercancías)	Exportaciones de alta tecnología (% de exportaciones manufacturas)
	2001	2000	2000
<b>América Latina</b>			
Argentina	9,9	32	9
Bolivia	15,8	29	-
Brasil	11,6	59	19
Chile	27,8	16	3
Colombia	14,9	34	7
Costa Rica	31	66	-
Ecuador	24,9	10	6
México	25,7	83	22
Perú	13,2	20	3
Venezuela	22,9	9	3
<b>Este de Asia y el Pacífico</b>			
China	22,9	88	19
Hong Kong	117,2	95	23
Corea del Sur	35,7	91	35
Singapur	131,9	86	61
Taiwán	39,7	95	39
Tailandia	55,9	76	32
Indonesia	39	57	16
Malasia	101,1	80	59
Filipinas	47	92	59
Japón	9,5	94	28

Fuente: C. Rodríguez (2004).

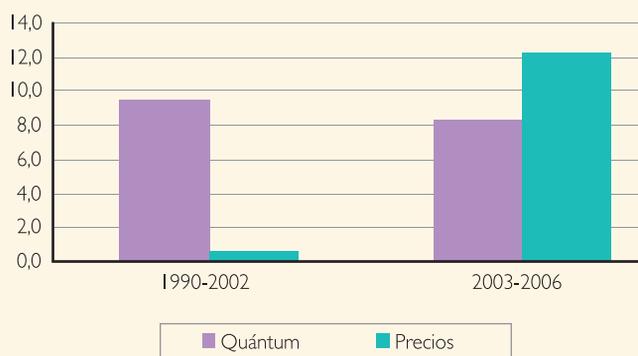
Pero lo que hace aún más limitados los efectos internos de la coyuntura actual de expansión en las exportaciones de bienes primarios es que está sostenida mucho más por el crecimiento de los precios internacionales que por el crecimiento del quantum exportado, un fenómeno que hace bastante peculiar al crecimiento



to actual de las exportaciones latinoamericanas en comparación con la expansión observada previamente desde los inicios de los años noventa y hasta el 2002 (ver gráfico 5).



**GRÁFICO 5.**  
**CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN AMERICA LATINA:**  
**QUANTUM VERSUS PRECIOS**

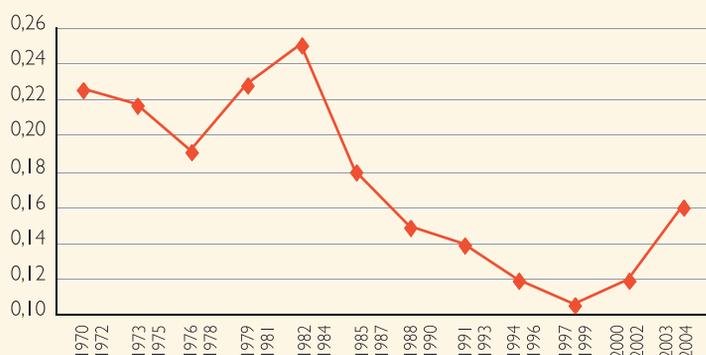


Fuente:  
Duran lima (2007).

Un estudio reciente realizado por la Corporación Andina de Fomento (2006) demuestra que la limitada competitividad de la oferta exportable latinoamericana se ve reflejada en la elevada concentración de las exportaciones. El gráfico 6 deja ver claramente que esta concentración después de varios años de lenta pero progresiva diversificación ha dado un giro y ha aumentado justo desde el año 2002. Parece claro entonces que la bonanza reciente está además asociada a una inserción internacional de baja calidad y eleva la vulnerabilidad de las cuentas externas frente a los giros que pueda tomar el comercio mundial.



**GRÁFICO 6.**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
**PARA AMÉRICA LATINA (1970 - 2004)**



Fuente:  
CAF (2006).

## ¿HACIA DÓNDE APUNTARÍA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO?

Conviene señalar de entrada que en un mundo de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el entorno mundial incide notablemente en las estrategias de desarrollo nacional. La lógica de funcionamiento de las fuerzas económicas que son protagonistas del actual proceso de globalización es más mundial que regional o nacional. Esta reestructuración ha dado pie a un inusitado dinamismo de las corrientes financieras, de la inversión directa y del comercio internacional, y ha tendido, al mismo tiempo, a crear nuevos espacios cuyos resultados no necesariamente están ineludiblemente asociados al éxito de los países en desarrollo.

Desafortunadamente, los resultados del proceso de globalización para muchas economías parecieran responder a una agenda incompleta y sesgada, que ha otorgado mucho más énfasis a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos o un proceso acelerado de convergencia mundial. Pero lo que parece cada vez más evidente es que la inserción exitosa obedece mucho más al diseño de estrategias dirigidas a "civilizar la globalización" que a asumirla en todas sus consecuencias.



Desde esta perspectiva, y considerando el contexto, el objeto fundamental de una agenda de desarrollo productivo consiste en promover una transformación del aparato productivo nacional, aprovechando los sectores dinámicos de comercio para generar valor y conocimiento e incidir favorablemente en la absorción del empleo y la sostenibilidad de crecimiento interno.

La necesidad de destacar los elementos constitutivos esenciales de esta estrategia de desarrollo productivo dirigida a los países de la región, nos obliga a concentrarnos solo en aquellos aspectos que consideramos imperativos y más o menos comunes; lo que no nos exime de advertir que existe un grado de heterogeneidad en la región que requiere de un estudio quizá más pormenorizado de las especificidades de cada país. Un aspecto interesante de este ejercicio es que estos mismos elementos constitutivos pueden ayudarnos a visualizar algunas apremiantes restricciones con las que tropieza el proceso de desarrollo regional. Concentraremos con mucha brevedad nuestra atención en la interdependencia entre el acceso a los mercados, una macro turbulenta e incierta que afecta la incorporación de progreso técnico y debilita la competitividad en precios, una micro de escaso dinamismo innovador y tecnológico y un cuadro institucional, regulatorio y financiero especialmente débil.

## EL ACCESO A LOS MERCADOS

En términos generales, el enfoque tradicional en los países en desarrollo de promover las exportaciones mediante incentivos fiscales y financieros ha sido paulatinamente reemplazado por otro que pone el acento en varios temas vinculados con el acceso a mercados. Los beneficios de este giro pudieran haberse exagerado, pero, ciertamente, el rápido desarrollo de los acuerdos comerciales puede ser visto, en principio, como una palanca para diversificar la cesta productiva, para cosechar las eficiencias que provienen de las economías de escala y con ello promover el comercio intra-industrial complementario.

Desde los años noventa se ha generado un cierto consenso entre los países de América Latina y el Caribe acerca de la necesidad de integrarse al mundo como condición para alcanzar mayores y más sustentables tasas de crecimiento económico. A partir de este convencimiento, los países de la región han impulsado rápidas y profundas liberalizaciones comerciales. Pero después de varias rondas del GATT y de la OMC, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo acerca de la posibilidad de incrementar el

acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido creciendo. Desde nuestra perspectiva, la atención de América Latina debe volcarse con mayor vigor y decisión hacia la integración regional.

El gráfico 7 puede ayudar a entender la importancia de este asunto. Como puede observarse, el comercio intrarregional está mucho más concentrado en manufacturas que el comercio extrarregional y, en consecuencia, lucen bastante mejores las potencialidades de promover una estrategia de “desarrollo productivo” sobre la palanca de los acuerdos regionales. Es interesante destacar que, en el contexto de un rápido crecimiento del comercio hacia todos los mercados, en los primeros años de la década de 1990 hubo un constante aumento del comercio intrarregional y, en particular, del intercambio generado dentro del marco de los acuerdos subregionales. Entre 1991 y 1997, por ejemplo, el total de las exportaciones aumentó un 81%, como resultado de una expansión del 213% de las exportaciones intrarregionales y un crecimiento del 60% de aquellas dirigidas hacia los mercados extrarregionales. Pero a partir de la crisis financiera que azotó a las economías asiáticas, el comercio intrarregional comienza a estancarse. Basta señalar que el coeficiente de comercio intrarregional de la Comunidad Suramericana de Naciones (que incluye MERCOSUR y CAN) no llega hoy día al 20%, cuando en la Unión Europea y NAFTA rebasa el 50%.

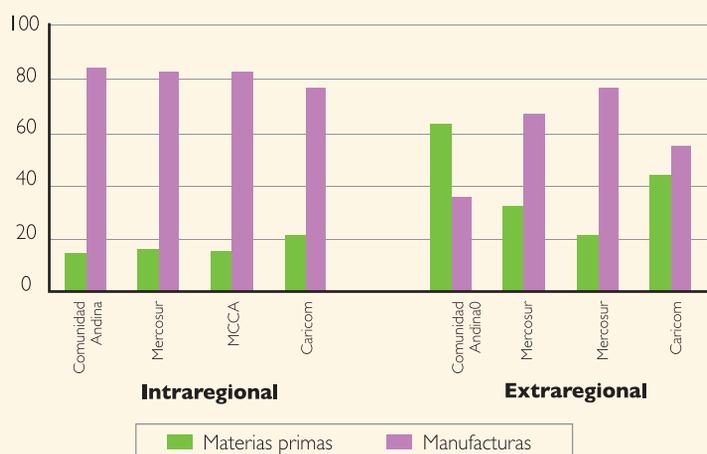
Esta fase de estancamiento del comercio intrarregional coincide con el incremento de la participación del comercio de América Latina y el Caribe que se realiza en el marco de algún acuerdo bilateral regional o extrarregional. Por citar algunos ejemplos recientes, Chile firmó un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, vigente desde el 1 de enero de 2004, mientras que los países centroamericanos celebraron varias rondas de negociaciones comerciales con Estados Unidos, que culminaron con el cierre de las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre ese país y El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Posteriormente, también República Dominicana y Costa Rica alcanzaron un acuerdo con Estados Unidos y recientemente (en abril de 2006) Perú firmó un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El problema es que, muchas veces, los acuerdos bilaterales que los países de la región han buscado, como respuesta a su insatisfacción respecto a los avances del multilateralismo, restringen la libertad para implementar políticas de fomento productivo, incluso más severamente que las normas de la OMC.



Algunas otras cosas resultan paradójicas. Así, paralelamente a una apertura extrarregional masiva, los exportadores de manufacturas de América Latina tienen que hacer frente a aranceles promedio en el resto de la región que son siete veces más elevados que aquellos de los países industrializados (ESCWA, 2004).



**GRÁFICO 7.**  
**COMERCIO EXTRAREGIONAL E INTRAREGIONAL**  
**EN AMÉRICA LATINA (PARA 2004)**



Fuente:  
CEPAL

Dado que la integración regional favorece las exportaciones de mayor valor agregado, promover el comercio intrarregional es una tarea sobre la que es preciso avanzar. Pero, por otra parte, las asimetrías que persisten entre países de la región, y que hemos recalcado con anterioridad, dan lugar al desarrollo de políticas comerciales de “trato especial y diferenciado” (TED). Éstas consisten en disposiciones que dan a los países menos aventajados derechos comerciales especiales, permitiendo que los países más aventajados los traten bajo condiciones más favorables que a otros socios comerciales.

Una acción pragmática en este sentido sería comprometer a los países latinoamericanos más aventajados a proporcionar libre acceso a los mercados de todos los bienes y servicios a todos los

países en desarrollo de la región más pobres. La condición podría ser específicamente que el acceso es libre para todos aquellas economías cuyo PIB global y PIB per cápita sea menor. El país que otorga esta prerrogativa, de igual forma, tendría libre acceso a aquellas economías de la región cuyo PIB global y PIB per cápita fueran mayores. Las ventajas de un mecanismo como este, donde los derechos y obligaciones comerciales se distribuyen progresivamente, han sido bien analizadas por Stiglitz y Charlton (2005) en el marco del comercio Sur-Sur.

## LA COMPETITIVIDAD EN PRECIOS RELATIVOS

En esta época de mayor apertura económica y de eliminación de impedimentos artificiales al comercio entre naciones, la competitividad ha merecido más atención que nunca. La competitividad de una economía a menudo se simplifica o se resume en dos concepciones. Una que se apoya en evaluaciones comparadas de costos y precios entre economías, y otra que intenta evaluar la importancia de otros factores distintos al precio. Estos últimos pueden estar asociados a la calidad de los productos y servicios, el potencial de innovación, la capacidad de ajustarse a las necesidades de los clientes, la logística, el servicio de entrega, etc.

La competitividad entendida como una relación comparada de precios naturalmente es un concepto limitado, pero parece bastante evidente que en la medida en que un país intenta alejarse del patrón de especialización dictado por el modelo de exportación de bienes primarios o de baja complejidad, la competitividad en precios (o costos) comienza a hacerse importante hasta cierto punto. Ciertamente, en economías donde la competitividad está concentrada en la dotación de factores, generalmente la clave para competir está en los bajos costos de producción o de extracción de un recurso primario cuyo precio se determina en el mercado internacional. Si bien la capacidad para competir puede resumirse en estos casos en bajos costos, se hace cuesta arriba hacer ganancias de eficiencia dinámicas (sustentadas continuamente en bajos costos). Incluso, los emolumentos provenientes del comercio de estas mercancías primarias están a menudo mucho más asociados al ritmo que tome la demanda mundial que a la competitividad de costos.

En contraste, para los bienes donde la complejidad productiva es mayor pero donde todavía prevalece la estandarización y no se vislumbran procesos de aprendizaje o innovación tecnológica, es factible ver el tipo de cambio real como una medida agregada, sim-



ple y relevante de la competitividad de precios. El problema en este sentido es que los países latinoamericanos, además de enfrentar problemas para generar en forma sostenida mejoras en la productividad en la manufactura, han propiciado fuertes sesgos anti-competitivos producto de un manejo poco conveniente del tipo de cambio. Esto ha dificultado el posicionamiento de los productos manufacturados de la región, especialmente en los mercados extrarregionales. Gala (2007) muestra claramente cómo –para el período que va de 1970 a 1999– los países latinoamericanos mostraron sistemáticamente sobrevaluaciones en el tipo de cambio real, en contraste con los del este del Asia, que mostraron subvaluaciones en un intento por asumir el tipo de cambio real como un instrumento de desarrollo.

Desafortunadamente, el largo ciclo inflacionario al que estuvo sometida Latinoamérica durante más de tres décadas hizo ver el tipo de cambio mucho más como un instrumento de anclaje anti-inflacionario que como un instrumento para el cuidado de la competitividad en precios. En la medida en que los procesos inflacionarios no cedían al anclaje sometía a los bienes nacionales a una pérdida de competitividad que era ganada espuria y momentáneamente cuando arribaba una crisis externa y se devaluaba la moneda.

La experiencia más reciente en Latinoamérica ha demostrado con mayor amplitud que la apreciación recurrente que experimentan los tipos de cambio reales (y la subsiguiente pérdida de competitividad) varía dependiendo del régimen cambiario. En regímenes cambiarios más cercanos a la fijación del tipo de cambio nominal (como los prevalecientes durante los sesenta, setenta, ochenta y parte de los noventa), la inflación ha tendido a ser un factor clave que explica la apreciación real. En la medida en que los países de la región se han ido plegando hacia regímenes de mayor flexibilidad, los movimientos de capitales tienden a hacerse más importantes para explicar las apreciaciones del tipo de cambio.<sup>2</sup>

Conviene reconocer que las economías más grandes de la región, tales como Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú, se manejan hoy día no solo bajo regímenes de flexibilidad cambiaria, sino además con tasas de inflación sustancialmente menores a las conocidas hasta mediados de los años noventa. Este contexto les da ciertas ventajas a la hora de manejar la competitividad en precios relativos o evitar su deterioro.

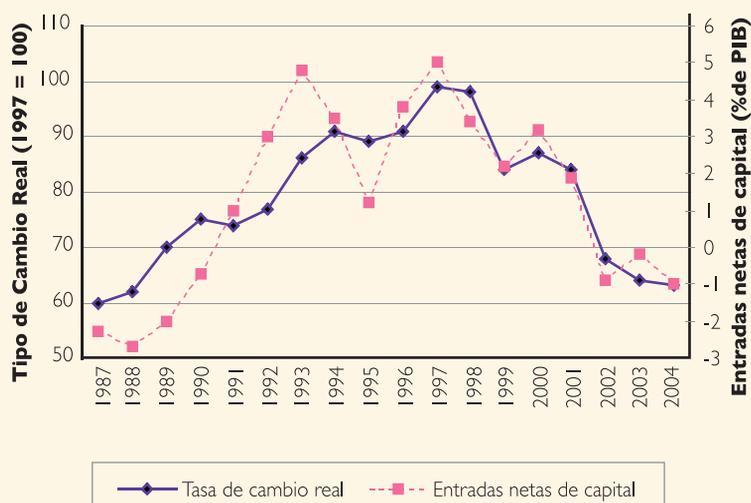
2 Naturalmente, la selección de régimen cambiario a menudo no es arbitraria y responde endógenamente al contexto macroeconómico prevaleciente y las prioridades de la política macroeconómica. Economías sometidas a una elevada incertidumbre y a choques externos adversos terminan siendo menos propicias a la flexibilidad si los riesgos de depreciación cambiaria se transmiten rápido a la inflación y si el control de la inflación es una prioridad macro. Economías que lidian mejor contra los choques adversos y con un bajo *pass-through* pueden permitirse más flexibilidad en el manejo del tipo de cambio nominal.

No obstante, los riesgos no están absolutamente ausentes. Uno de los mayores problemas es la forma en que actúan los movimientos de capital sobre la mayoría de los países de la región. No solo está el problema de la volatilidad, cuya resonancia es muy clara sobre la variabilidad de los tipos de cambio, sino además, en un contexto de bonanza en la cuenta corriente (como el presente), los capitales tienden a moverse pro-cíclicamente en olas de euforia financiera, apreciando los tipos de cambio y deteriorando la posición competitiva de aquellos bienes o servicios que son sensibles a la competitividad en precios.

De hecho, y como puede observarse en el gráfico 8, existe una asociación estrecha entre los movimientos netos de capital y la evolución que toma el tipo de cambio real regional. Parece esencial, entonces, que en aras de proteger su posición competitiva, los países de la región deben desarrollar mecanismos para amortiguar los efectos de los flujos financieros.



**GRÁFICO 8.**  
ENTRADAS NETAS DE CAPITAL Y TIPO DE CAMBIO REAL  
PARA AMÉRICA LATINA (1987 - 2004)



Fuente:  
French - Davis  
(2007).



## PRODUCTIVIDAD Y TASA DE INVERSIÓN: LA IMPORTANCIA DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Consolidar ventajas competitivas cuyo vehículo de expresión sean los precios relativos es, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos económicos de los países latinoamericanos. Pero conviene recordar que ese mejor posicionamiento se da en una forma dinámica y paulatina, y está atado a la configuración y desarrollo de cadenas de valor que permitan cosechar ganancias de productividad a partir de la confluencia de una serie de factores macroeconómicos (o ambientales) y microeconómicos. Es imperativo sustituir un modelo cuya fuentes competitivas son estáticas y transitorias, que depende además del ajuste en el tipo de cambio o de los salarios reales y del empleo como fuente de abaratamientos de costos, por uno donde sean las ganancias de productividad, específicamente de la productividad del trabajo, el eje estratégico.

No es en el terreno de las ganancias de productividad donde los programas de ajuste de los ochenta y las reformas económicas de los noventa dejaron su mejor huella. Katz (2000) ha presentado un estudio donde compara la evolución de la productividad por trabajador en el sector manufacturero de ocho países latinoamericanos con respecto a la evolución de este mismo indicador en los Estados Unidos (la referencia como frontera tecnológica) y encuentra una alarmante baja productividad del trabajo (por debajo del 40% de la encontrada en EE.UU.) y ninguna mejoría sustancial en los últimos 30 años.

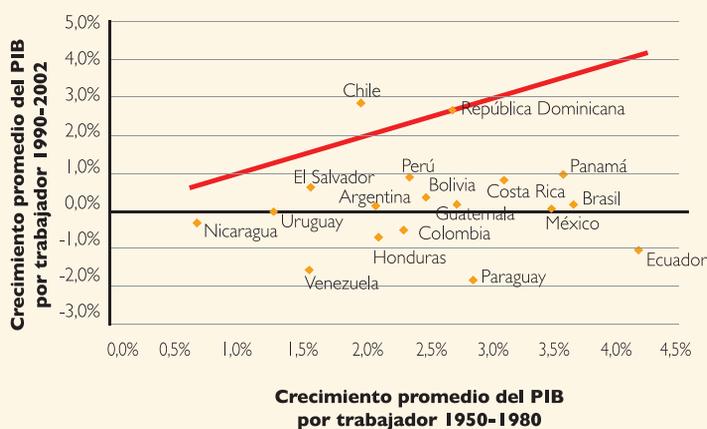
Resultados similares para una muestra de 12 economías latinoamericanas son reportados por Cole, Ohanian, Riascos y Schmitz (2005) usando la productividad del trabajo global. La productividad del trabajo de los países latinoamericanos que era 33% de la reportada para los EE.UU. en 1950, se mantuvo en 32% para el año 1998. Pero en Europa la productividad se elevó de 39 a 79% sobre el mismo período y en Asia de 19 a 54%. De hecho, el deterioro absoluto es confirmado en el gráfico 9, donde se observa que el PIB por trabajador de los países latinoamericanos ha sido en general menor entre el año 1990 y 2002, que en el período que va desde 1950 hasta 1980.

¿Qué puede dar cuenta de este estancamiento en la productividad? Cole, Ohanian, Riascos y Schmitz (2005) sugieren (e intentan con relativo éxito demostrar) que dos tipos de barreras para el desarrollo de la competitividad pueden ser importantes. Las asociadas con el comercio y las que se producen por conductas y estructuras anti-competitivas internas. Un terreno, a nuestro juicio, más fértil se pone al descubierto desde el análisis que presentan

Stallings y Peres (2000). Ellos exploran la relación entre crecimiento, productividad del trabajo y tasa de inversión para la región, y encuentran una elevada correlación positiva entre el PIB por trabajador y la tasa de inversión. Esta relación no discurre sin teoría. La función de progreso técnico de tipo kaldoriano que se introduce en los modelos de crecimiento poskeynesianos justamente da cuenta de la forma como la “profundización del capital” genera incrementos en el producto por trabajador. En la medida en que el capital se renueva, la modernización del capital trae consigo, en forma incorporada, fórmulas más productivas de relacionar el trabajo con la producción.



**GRÁFICO 9.**  
**CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB POR TRABAJADOR**  
**(1950-1980 Y 1990-2002)**

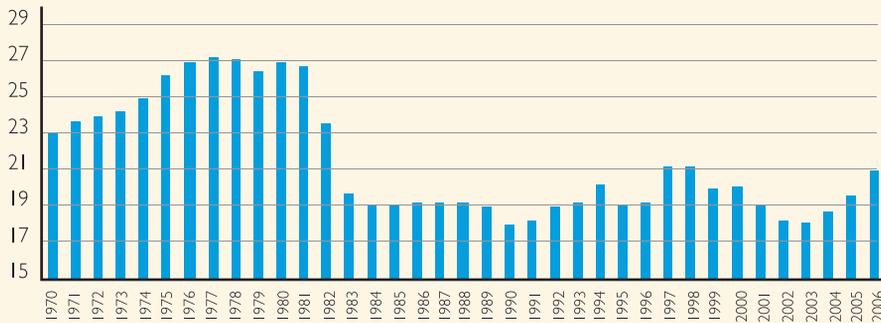


Fuente:  
Stallings y Peres  
(2000)

De manera que la tasa de inversión no solo es un componente decisivo para el crecimiento de largo plazo, sino además su presencia en dosis importantes y sostenidas es crucial para lograr mejoras en la productividad. Sin embargo, la evidencia empírica indica que la tasa de inversión de la región ha permanecido estancada en los últimos 25 años (el promedio de los últimos 8 años es de 19,3%) después de haber experimentado un sensible ajuste a la baja durante la crisis de deuda en los años ochenta (ver gráfico 10).



GRÁFICO 10.  
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL COMO % DEL PIB EN  
AMÉRICA LATINA, 1975-2004 (1995=100)



Fuente: CEPAL (datos para 19 países).

Así, si el ejercicio de definición de una estrategia de desarrollo productivo exigiera concentrarnos en factores decisivos de tipo macroeconómico o ambiental, diríamos que las bajas tasas de inversión que exhibe la región constituyen un determinante fundamental del bajo nivel de la productividad del trabajo. Naturalmente, y como señalaremos más adelante, la calidad del recurso humano, la capacidad tecnológica, los arreglos organizacionales y las estrategias empresariales, el marco regulatorio y la calidad de las instituciones son factores igualmente importantes en la determinación de la productividad.

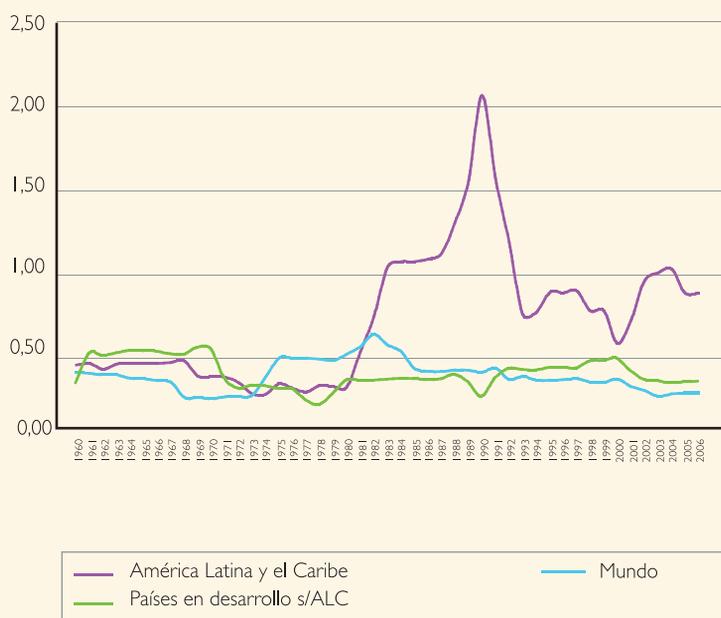
Enfocarse en las condiciones requeridas para promover más elevadas tasas de inversión es un ejercicio complejo. Las decisiones de inversión no son objeto de un manejo discrecional, no son reversibles y en ambientes de elevada volatilidad e incertidumbre pueden tomar refugio en una política defensiva para evitar los riesgos de comprometer el patrimonio. Sin embargo, en los estudios recientes dirigidos a descifrar los factores clave que determinan el comportamiento de la inversión en América Latina, todos concluyen que la estabilidad macroeconómica es una condición esencial

(ver Cardoso, 1993; Moguillansky, 1996; y Moguillansky y Bielschowsky, 2000).

Un vistazo al comportamiento del coeficiente de variación —a partir de promedios móviles descendentes— de la tasa de crecimiento del PIB nos muestra que la región aparece como sustancialmente más volátil que el resto de los países en desarrollo (ver gráfico 11). Por eso, el clima de volatilidad macroeconómica, en que han vivido los países latinoamericanos en las últimas dos décadas y media, no ha contribuido a fraguar niveles atractivos de rentabilidad ajustada por riesgo y a promover mayores niveles de inversión.



**GRÁFICO 11.**  
VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO (COEFICIENTE DE VARIACIÓN  
A PARTIR DE PROMEDIOS MÓVILES DECENALES)



Fuente:  
Machinea y  
Titelman  
(2007).



## CAPACIDAD DE INNOVACIÓN Y DIFUSIÓN TECNOLÓGICA

La fuente fundamental de nuevas tecnologías en Latinoamérica es el resto del mundo, y el principal canal de transferencia tecnológica es la importación de bienes de capital y la inversión extranjera de las empresas transnacionales. Este esquema exhibe, desde luego, algunas limitaciones. En primer lugar, porque la tecnología incorporada en los bienes de capital importados, aunque trae consigo nuevas olas de progreso técnico y ganancias de productividad, no supone necesariamente el mejor de los arreglos factoriales para las condiciones locales, como tampoco garantiza procesos sucesivos y regulares de aprendizaje e innovación. En segundo término, porque la inversión extranjera directa (el otro vehículo presente en la región durante los últimos tiempos) ha estado dirigida mucho más a la compra de activos ya existentes con tecnologías ya establecidas, que a la introducción de nuevas actividades o nuevos procesos.<sup>3</sup>

La continuación de la reanimación económica basada en una estrategia de desarrollo productivo sitúa a la región ante la necesidad de valorar cómo los procesos de gestión de la innovación tecnológica permiten la creación endógena de “capacidades tecnológicas” en el marco empresarial y nacional. En consonancia con esta idea, el desarrollo de la capacidad para gestionar la tecnología, la información y los conocimientos en pro de la innovación cobra más importancia que nunca. El proceso de gestión de la tecnología pasa por una fase de adquisición e implementación que bien puede hacer referencia a la fabricación de nuevos productos, la prestación de servicios, el desarrollo de procesos, nuevos modelos organizacionales o de negocio, de comercialización, de logística o en nuevas fórmulas para conquistar mercados. Pero esta fase debe dar pie a subsiguientes procesos de adaptación y mejoramiento que están mucho más estrechamente vinculados al desarrollo de las capacidades tecnológicas y a la investigación científica local.

Por consiguiente, el fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje individual y social con miras a crear estas capacidades tecnológicas de generación de riqueza constituye un modo fundamental de aumentar el potencial de desarrollo. En la práctica, esto significa una manera diferente de conceder estrategias, y exige una reformulación tanto de los sistemas y de las políticas que promuevan adelantos en materia de innovación, ciencia y tecnología.

Aunque los países de la región en su mayoría cuentan, en algún grado de avance, con sistemas de ciencia y tecnología, conviene

3 Quizá aquí vale señalar como excepción la inversión en telecomunicaciones.

simplemente señalar que la utilización de esa capacidad para el desarrollo de innovaciones reales en la producción ha sido muy escasa. Pérez (2001) señala en este sentido la necesidad de dar pasos desde un sistema de ciencia y tecnología tradicionalmente "impulsado por la oferta" hacia una red interactiva con la producción, justificando así la promoción y el impulso de lo que ha dado en llamarse un "Sistema Nacional de Innovación" (SNI). Freeman (1987) define el SNI como "la red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías".

Ahora bien, un SNI es una creación social y no gubernamental (como en algunos momentos erróneamente se ha creído). Incluye el entorno en donde se estimula y apoya la innovación; la calidad de los vínculos entre los proveedores, productores y usuarios; el sistema de educación y capacitación; las distintas organizaciones públicas y privadas que facilitan el cambio técnico; el sistema legal e incluso las ideas y actitudes hacia la tecnología y el cambio. Visto de esta manera, en un buen SNI se resuelven problemas y se aprende por medio de mecanismos de participación coordinada, haciendo que el factor básico de un proceso de aprendizaje para la innovación sea su carácter interactivo (donde se establecen estrechas relaciones entre empresas, universidades, laboratorios, entes financieros y gobierno).

Esta concepción de lo que en sí representa un SNI no está reñida con la necesaria intervención de la política pública. El fortalecimiento de los SNI requiere de incentivos para el trabajo en redes locales, de recursos técnicos y financieros para las instituciones públicas dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico, de infraestructura que solo puede ser emplazada por el sector público, de reglas que promuevan mecanismos de coordinación y, en general, de agencias que estimulen la cooperación entre empresas, universidades, laboratorios y entes de financiamiento. Con ese objetivo se plantea además la necesidad de programas de asistencia técnica para diagnosticar los requerimientos tecnológicos de las firmas y asesorarlos en la búsqueda de soluciones, de redes de información para acceder a los respectivos oferentes tecnológicos y de asistencia en el desarrollo de una incipiente capacidad de investigación y desarrollo.

Por otra parte, el sistema de ciencia y tecnología tradicional sigue siendo importante, solo que su interdependencia con el sector productivo tiene que ser reconocida si en verdad se apunta a



esquemas de creación endógena de capacidades tecnológicas. Así, por ejemplo, a menos que cada economía cuente con competencias en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, las empresas no podrán responder a las oportunidades que surjan como producto de la demanda y de las presiones competitivas.<sup>4</sup>

## LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, CADENAS PRODUCTIVAS Y AMBIENTE DE NEGOCIOS

Aunque el espíritu y el liderazgo empresarial suele ser un rasgo muy conspicuamente asociado al ámbito de las grandes empresas, el desarrollo de nuevos emprendimientos en la escala de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) constituyen otro ámbito de vital interés especialmente en América Latina. A decir verdad, la región se presenta con potencialidades para rejuvenecer las tramas productivas, para enriquecer el proceso innovador y crear nuevos puestos de trabajo de mayor calidad. Datos recientes de Hardin y Bosma (2007), recogidos en el Global Entrepreneurship Monitor, muestran que los países de América Latina están entre los más emprendedores del mundo. Más aún, Latinoamérica muestra una tasa de actividad emprendedora (TEA) de 18,1%, lo que la presenta como la región más emprendedora.<sup>5</sup>

Aunque la actividad emprendedora juega un papel crítico en el desarrollo económico y social, la alta tasa de actividad emprendedora en América Latina parece estar motivada principalmente por la necesidad. El emprendedor promedio latinoamericano no solo se maneja en un horizonte de supervivencia, sino además carece muy a menudo de herramientas de apoyo, tales como la capacidad tecnológica, el capital humano y las fuentes de financiamiento, que se requieren para participar en los circuitos formales más competitivos de la actividad económica. Esta condición sumada a los obstáculos o dificultades para promover nuevos negocios ha generado una bien documentada hipertrofia de actividades con-

- 4 Por lo tanto, sigue siendo válida la necesidad de una política pública activa en materia de ciencia, tecnología e innovación, en esencia porque sabemos que existen fallas de mercado que derivan del carácter de bien público que reviste la investigación básica, y de la incertidumbre que caracteriza el proceso de innovación tecnológica y de las economías de escala y aglomeración que existen en la producción de los bienes y servicios que incorporan las innovaciones. Así mismo, cuando los conocimientos a los que da lugar el proceso de innovación no pueden ser totalmente apropiados por los que los generan, los beneficios sociales son mayores que los privados y dan lugar a numerosas externalidades. Esto puede motivar que tanto las empresas como los bancos sean renuentes a asignar los recursos requeridos para desarrollar esfuerzos endógenos en forma sistemática. Las fallas hacen que haya menor disponibilidad y flujo de conocimientos que lo deseable para satisfacer las necesidades productivas y sociales y para alcanzar progresivamente las mejores prácticas internacionales.
- 5 De una población total de 317 millones (entre los 18 y los 64 años, en los seis países de la región que fueron estudiados en 2006 –Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Colombia y Perú), más de 48 millones participan en actividades emprendedoras.

centradas en el sector informal. Corresponde pues diseñar políticas destinadas al desarrollo empresarial del sector informal, entre las cuales deben prevalecer las medidas tendientes a facilitar su incorporación y la de sus trabajadores a la economía formal y a fortalecer su capacidad de desarrollo.

Pero es el tema de la entrada de nuevas empresas, especialmente PYMES, el que merece especial atención, pues constituye uno de los mayores obstáculos que presenta la región para transformar el aparato productivo. El reporte "Doing Business in 2006" del Banco Mundial señala que para crear un nuevo negocio en América Latina se deben realizar, en promedio, 10 procedimientos, con una duración de 73 días y un costo aproximado del 48% del ingreso bruto per cápita, cuando para países de la OCDE el número de procedimientos es de seis, con una duración aproximada de 17 días, a un costo del 5% del ingreso nacional bruto.<sup>6</sup> Estos hallazgos son confirmados por los datos del Reporte Global de Competitividad 2006-2007 que muestran lo agobiante y oneroso que puede ser para las empresas de América Latina cumplir con los requerimientos administrativos que solicitan los gobiernos, incluidos la obtención de permisos, el cumplimiento de las regulaciones y la presentación de reportes.<sup>7</sup> Asimismo, según datos del Foro Económico Mundial, en países como Venezuela, Barbados, Ecuador, Honduras, El Salvador y, principalmente, Costa Rica, la gerencia senior de las empresas ya establecidas pasan entre un 11 y un 20% de su tiempo negociando con oficiales de gobierno. Se precisan en este sentido profundos cambios institucionales que permitan un clima propicio de cooperación entre las PYMES y el Estado para superar los obstáculos legales y los escollos administrativos. Estos cambios son tema de particular importancia para los países latinoamericanos que suelen ser poco propensos a encarar reformas institucionales profundas.

Si bien la transformación del clima de adversidad institucional y la renovación de la trama empresarial (a partir de la incorporación de nuevas empresas) es tarea pendiente, conviene no perder de vista la creciente importancia que viene tomando la conformación de cadenas productivas. Una creciente evidencia empírica (reseñada en Pietrobelli y Rabbellotti, 2005) indica que las PYMES que participan en concentraciones empresariales como clusters o cadenas productivas poseen una ventaja competitiva respecto a las empresas aisladas, debido a la mayor eficiencia colectiva a la que son expuestas (es decir, a las economías externas y acciones conjuntas presentes en las concentraciones). Así, en la medida en que una

6 Datos del mismo reporte Doing Business in 2006, del Banco Mundial, confirman la burocracia asociada con los trámites de comercio exterior. En países de la OCDE se requieren en promedio cinco documentos para exportar y el proceso dura casi 11 días. Para importar se necesitan, en promedio, seis documentos y 12 días. Mientras tanto, en América Latina se necesitan para exportar siete documentos y 22 días para completar los trámites. Asimismo, para importar a la región se necesitan 10 documentos y más del doble en días de gestiones. Resaltan casos como el de Trinidad y Tobago, donde son necesarios apenas cinco documentos para exportar y el proceso toma nueve días, y casos como el de Costa Rica, con una economía en franca apertura y donde, paradójicamente, son necesarios para exportar siete procedimientos en un proceso que toma tres veces más el tiempo que en países de la OCDE y, para importar, se necesitan 13 documentos y tres veces el tiempo de países como Irlanda.

7 Únicamente Chile, Barbados, Guatemala y El Salvador, en ese orden en el ranking del indicador, están por encima de la calificación internacional de 3,1.



economía comienza a evidenciar la aparición de nuevos sectores o actividades de mayor grado de complejidad, valor agregado y conexión con el resto del tejido productivo, se abren espacios para que las ganancias de productividad aparezcan y se vean reflejadas en una mejora en la relación de precios internacionales.

Desde luego, las PYMES suelen enfrentarse a altos costos de entrada para incorporarse a cadenas productivas, pero ciertos programas y proyectos públicos pueden beneficiar explícitamente la entrada de las PYMES a las concentraciones productivas y este esfuerzo podría emprenderse con el organismo del sector público activo en cada concentración. Las medidas podrían incluir: a) asignación de lotes en proyectos públicos para PYMES y productores más grandes; b) disponibilidad para capital de trabajo y de inversión por parte de los bancos de desarrollo; c) políticas anti trust que inhiban las prácticas anti competitivas o de competencia desleal; d) acceso a instalaciones de almacenamiento apropiadas; e) generación de información y oportunidades en materia de vinculaciones comerciales; y, f) apoyo para participar en ferias internacionales donde las PYMES puedan exhibir sus productos y hacer contactos con compradores potenciales.

Por otra parte, una de las ventajas competitivas por las que las PYMES son más conocidas es su capacidad de adelantarse, de identificar y de adaptarse a los cambios rápidamente. La flexibilidad funcional en la fuerza de trabajo aporta una importante ventaja competitiva a las PYMES. Una plantilla polivalente permite a la empresa adaptarse a los cambios internos y externos con mayor rapidez y efectividad. Sin embargo, las PYMES en América Latina todavía se enfrentan a importantes obstáculos en este sentido. La insuficiente o no apropiada formación y entrenamiento del trabajador puede inhibir su movilidad e incluso, al interior de la firma, impedir la gestión tecnológica, la incorporación de innovaciones y generar rigideces internas en la estructura organizativa que no contribuyen a generar ganancias de productividad.

## CAPITAL HUMANO E INSERCIÓN PRODUCTIVA

Deliberadamente hemos dejado de lado el hecho indiscutible de que el desarrollo de las capacidades tecnológicas se encuentra estrechamente ligado al desarrollo de las capacidades del recurso humano. En la medida en que una economía exhibe inadecuadas capacidades en su fuerza de trabajo o baja acumulación de capital humano, las condiciones se hacen más propicias para promover un patrón de especialización sustentado en la dotación de factores y

en ganancias de productividad apoyadas en bajos salarios y expulsión de empleo. Pero como hemos señalado, para lograr una inserción internacional exitosa, distinta a la asociada al modelo primario exportador, que esté además integrada al tejido productivo local, y que sea sostenible, debe haber una continua renovación en los procesos y el uso de los recursos productivos, y esto supone, entre otras cosas, incorporación de valor agregado intelectual a los bienes y servicios producidos, y una calificación cada vez más apropiada del recurso humano, de manera tal que acreciente su capacidad de participar en los procesos de innovación y de difusión de la tecnología. No cabe duda de que las posibilidades de incorporar valor agregado intelectual a la producción están muy estrechamente asociadas a la dotación de un recurso humano saludable, adecuadamente formado y con posibilidades de incorporar la acumulación de su experiencia laboral.

La educación, que es un componente crítico (aunque no el único) del grado de adecuación y calificación de fuerza de trabajo, atraviesa por tres grandes problemas en América Latina. En primer lugar, en los últimos decenios el nivel de escolaridad ha subido más lentamente que en otras regiones debido a deficiencias en la cobertura de la educación secundaria (pues los niños abandonan la escuela tempranamente antes de completar la enseñanza secundaria). Segundo, existe un divorcio creciente entre las capacidades iniciales que requiere el ámbito laboral y las que desarrollan en el ámbito educativo formal. En cierto sentido, esto refleja el problema de pertinencia de la oferta educativa. Tercero, las diferencias de logro educativo son grandes, porque aunque las nuevas generaciones reciben más enseñanza que las anteriores, dentro de cada generación hay grandes disparidades en el nivel educativo alcanzado, según el ingreso, la clase social y la ubicación geográfica. La calidad de la educación es muy inferior para los estudiantes de familias de bajos ingresos, la mayoría de los cuales asisten a las escuelas públicas y no pueden acceder a una educación superior de mejor calidad. En suma, la enseñanza está profundamente estratificada. Cada una de estas realidades requiere de una atención específica en el diseño de políticas públicas. Conviene hacer algunas precisiones con respecto a cada una de las maneras de comprender cabalmente las restricciones y desafíos.

Es común encontrar discusiones donde se aborda la relación entre educación y competitividad desde una visión sustentada en las teorías del “capital humano”. Esta visión, un tanto reduccionista, supone que el recurso humano solo necesita adquirir mayor cali-



ficación (escolarización) para desplegar sus potencialidades productivas, pues la inserción laboral se da automáticamente. La experiencia latinoamericana muestra que un recurso humano más calificado no se integra automáticamente al aparato productivo si paralelamente no se dan procesos dinámicos de innovación y mayores dosis de inversión con capacidad de absorción del recurso. A decir verdad, los efectos que la acumulación de capital humano tiene sobre la productividad no se dan aisladamente. El capital humano se relaciona con las mejoras de las dinámicas innovadoras. Esta relación entre capital humano y la innovación tecnológica es bidireccional. Por un lado, el capital humano constituye un insumo esencial de la actividad innovadora, lo que permite aumentar el stock de conocimientos. Por otro, la innovación condiciona la acumulación de capital humano, pues es el vehículo que posibilita el despliegue de las potencialidades de la fuerza de trabajo y constituye una vía de difusión del conocimiento. Estas condiciones están asociadas directamente con el tipo de especialización productiva de la región, lo que remite al comportamiento de la demanda y el progreso técnico en los diferentes sectores económicos. Por tanto, se hace necesaria una visión integrada que alinee las políticas de promoción del capital humano con las políticas macroeconómicas e industriales de estímulo a la inversión y la innovación de manera que propicie mayor inserción del recurso humano. Para ello tiene que haber cierta selectividad en las políticas de oferta y, del mismo modo, políticas de apoyo a la demanda que estén en capacidad de apalancar la inversión e influir con el tiempo en el comportamiento estratégico de las empresas.

Con respecto a la pertinencia de la oferta educativa es prudente recordar que si bien en los sectores más dinámicos de comercio mundial el valor dominante es el conocimiento, la incorporación de conocimiento en el proceso de producción incide decisivamente en una rápida dinámica de cambios en la empresa. Los mercados internos de trabajo se ven sacudidos cada vez más por la creciente influencia de los cambios, y esto hace que la fuerza de trabajo deba adaptarse a ellos. Uno de los desafíos que deben abordar las políticas destinadas a mejorar la inserción del recurso humano es la reducción de los desajustes entre oferta y demanda de competencias específicas. Entre las acciones que pueden tomar los trabajadores para adaptarse a los cambios está obtener más y mejor educación.

Pero la educación también debe preparar para un contexto de mayor flexibilidad, lo que significa que el sistema de educación haga mayor hincapié en las competencias básicas (lectura, escritura, comunicación y solución de problemas) y muchos menos en habilidades específicas. La flexibilidad funcional (trabajadores polivalentes y multicalificados en la realización de distintas tareas) constituye una práctica laboral flexible que aporta una importante ventaja competitiva. Una plantilla polivalente permite a las empresas adaptarse a los cambios internos y externos con mayor rapidez y efectividad. Por otro lado, es dudoso que las habilidades específicas puedan adquirirse en el contexto de una formación o actividad exclusivamente académicas, lo que plantea desafíos y retos para el desarrollo de colaboraciones entre las interfirmas y entre universidades y empresas con el objeto de hacer del entrenamiento y la formación permanente una tarea rutinaria. La creación de una fuerza de trabajo especializada para las concentraciones, por ejemplo, organizando centros de desarrollo de habilidades para el trabajo interfirmas, es una idea bienvenida.

Un tercer aspecto fundamental es que una fuerza de trabajo excesivamente desigual en sus capacidades (producto de la excesiva estratificación del nivel educativo) tiende a reproducir la heterogeneidad estructural en la economía. A grandes rasgos, la realidad del sector productivo latinoamericano es que reproduce la convivencia desarticulada de un sector empleador de mano de obra calificada con otro que solo absorbe y produce empleos precarios.

La OIT (2003) ha señalado que en los años noventa, de cada 10 nuevos empleos creados en la región, seis son informales, y ocho o nueve de cada 10 están en los servicios, especialmente en los de baja productividad. Por ello, crecientemente, los empleos se han ido tornando más precarios e informales.

Un esfuerzo encaminado a homogenizar el nivel básico de educación elevando su calidad y reduciendo las asimetrías es importante y necesario, pero la integración del sector informal a la modernización es apremiante. Políticas que apunten al desarrollo empresarial, a la integración de las microempresas con el tejido productivo, facilitando su incorporación y acceso a los instrumentos del desarrollo, entregando más capacitación y calificación a microempresarios y trabajadores de este sector; políticas de formalización de las relaciones laborales y mejoría en las condiciones de trabajo, deben ir a la par.



## LAS DIFICULTADES EN EL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO

Una de las necesidades más apremiantes del sector productivo nacional en los países latinoamericanos es el financiamiento. Pero su papel se hace aún más importante cuando es concebido al interior de una estrategia de desarrollo. Las fallas en el financiamiento pueden impedir o limitar, por ejemplo, las concentraciones empresariales en determinadas áreas geográficas con potencial productivo, pueden repercutir seriamente en los niveles de capacitación del recurso humano, en programas de reorganización de la producción, en la renovación de equipos y en la incorporación de innovaciones tecnológicas.

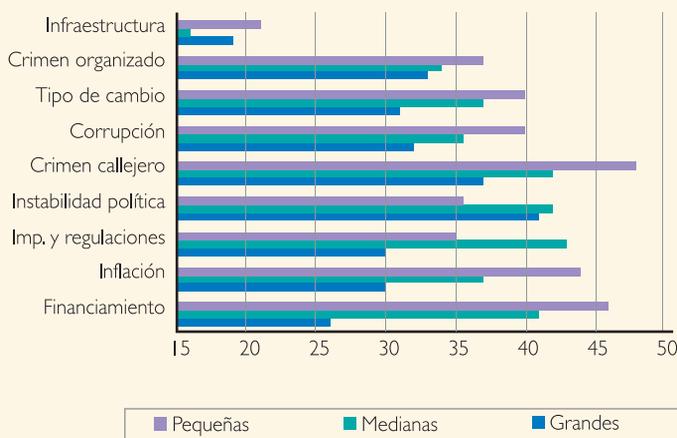
En ocasiones el financiamiento es inaccesible por ser oneroso para las empresas. En otras, el problema puede ser simplemente de acceso, quizá generado por problemas de costos de administración, supervisión y cobro de los préstamos (costos fijos) y/o por asimetrías de información. Otro problema de carácter más endémico es el que tiene que ver con el financiamiento a largo plazo.

El costo del crédito suele ser excesivo en los países de América Latina por varias razones. En primer lugar, existen factores ligados a la estructura de los mercados y a modos tradicionales de regulación de tasas de interés que han inducido a la banca a trabajar en un ambiente de ineficiencias y poco competitivo en precios. En segundo lugar, la elevada volatilidad macroeconómica repercute seriamente en la gestión de riesgos de los sistemas financieros con serios efectos sobre el costo del crédito. En tercer lugar, un ambiente institucional y regulatorio deficiente impone costos no explícitos sobre los operadores financieros. Estos problemas requieren, desde luego (y dependiendo del contexto), de una política financiera global que atienda en cada nivel los respectivos factores microeconómicos, macroeconómicos e institucionales.

Lo que parece inocultable es que el problema del acceso al financiamiento ha venido afectando esencialmente a las pequeñas y medianas empresas. Así lo muestran los resultados de un estudio de encuestas llevado a cabo durante 1999 y 2000 por el Banco Mundial, donde se señalan que en América Latina y el Caribe más del 45% de las pequeñas empresas (empresas de hasta 50 empleados) y del 40% de las medianas empresas (entre 50 y 500 empleados) identifican el acceso a financiamiento como el principal obstáculo en su desarrollo (BID, 2004), incluso por encima de la inflación, los impuestos, las regulaciones y la inestabilidad política (ver gráfico 12).



**GRÁFICO 12.**  
**PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO SEGÚN EMPRESAS**  
**DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999-2000 (PORCENTAJE)**



Fuente:  
 BID 2004.

En general, el tamaño influye en la disponibilidad y en el costo del crédito para las empresas debido a que los costos fijos de administrar los préstamos para los bancos (los cuales se relacionan con la evaluación, supervisión, y cobro) repercuten con mayor intensidad sobre aquellas empresas de menor tamaño; pero también porque los problemas derivados de las asimetrías en la información entre prestatarios y acreedores (selección adversa y riesgo moral) afectan con mayor intensidad a las PYMES, dada su menor escala y mayores dificultades para proveer información sobre su capacidad de repago.

En gran parte de los países de América Latina se ha pretendido cubrir estas falencias en crédito y recursos con organizaciones de fomento que compiten con los bancos privados en el negocio de la banca detallista. El problema es que este tipo de instituciones públicas sometidas a la presión de la competencia terminan repitiendo el patrón de conducta y, por tanto, la estructura de cartera de cualquier agente financiero privado. En teoría, pareciera más provechoso promover fondos o instituciones de segundo piso que puedan dirigir líneas de crédito específicas cuyos costos de fondeo



para la banca privada compensara los costos fijos de evaluación, supervisión y cobro que acarrearán las pequeñas y medianas empresas, así como los riesgos de información asimétrica. De igual manera, los sistemas de garantías pueden jugar un papel relevante para el estímulo del crédito dirigido.

América Latina enfrenta también el problema de ciclos de auge y depresión que han impedido que se desarrolle un clima de confianza y una base amplia de inversores en los mercados financieros y de capital de largo plazo. Por ejemplo, el crédito a largo plazo por parte del sector privado es prácticamente inexistente en la región. El problema es mucho más agudo una vez más en las PYMES. Una encuesta realizada a fines de 2004 por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) encuentra que el crédito hacia las PYMES en la región se concentra en operaciones de corto plazo destinadas, básicamente, a financiar capital de trabajo. Esta situación, desde luego, inhibe las posibilidades de renovación del stock de capital y de inversiones en áreas de innovación y desarrollo.<sup>8</sup>

Los bancos estatales detallistas deberían ser más activos justamente en estos segmentos que carecen o reciben insuficiente financiamiento de largo plazo por parte de acreedores privados. Por ejemplo, el crédito de largo plazo podría ser muy útil en segmentos donde es importante la actividad de investigación y desarrollo, donde se requieren activos intangibles o donde se hace uso intensivo del capital con largos períodos de gestación y lentos retornos.

Sagasti (1979), por ejemplo, sugiere suministrar financiamiento para un amplio rango de actividades científicas y tecnológicas, y no solo para investigación y desarrollo, como se hizo tradicionalmente. Él identifica numerosos áreas, además de la investigación y desarrollo, que son sensibles al financiamiento público: programas de formación científica y tecnológica, programas de adaptación de tecnología, programas de búsqueda de tecnologías por importar, desagregación del paquete tecnológico, proyectos de consulta e ingeniería, capital de riesgo para estimular la innovación, cadenas de información científica y tecnológica, control y pauta de la calidad, registros de acuerdos de licencias y patentes, entre otras. Así mismo, los bancos de desarrollo son la herramienta para ofrecer financiamiento de capital a largo plazo para proyectos que generarían externalidades positivas. Un aliento adicional al financiamiento de largo plazo puede ser factible si el problema de la volatilidad macroeconómica es mitigado.

8 FELABAN-FOMIN (2005).

## CONCLUSIONES

Tras una fase expansiva de crecimiento económico liderado por las exportaciones, la región latinoamericana se enfrenta al decisivo reto de cómo internalizar los beneficios del crecimiento. Parte del problema es que la actual expansión dista mucho de ser el resultado de una estrategia dirigida de desarrollo, y responde más bien al viejo modo de inserción internacional de los países latinoamericanos así como a nuevos patrones migratorios extrarregionales. Consecuentemente, el comercio de manufacturas sigue rezagado en muchos países en tanto que, en otros, se ha avanzado poco en el desarrollo de cadenas de valor y en la incorporación de innovaciones y progreso tecnológico en la producción.

Una visión estratégica debe poner en relieve el desarrollo o transformación de las actividades productivas nacionales con el objeto de aprovechar los sectores dinámicos de comercio, generar mayor valor y conocimiento en la producción e incidir favorablemente en la absorción del empleo y la sostenibilidad de crecimiento interno. Pero para ello se requiere la convocatoria de un conjunto de políticas y estímulos que actúen bajo un marco integrado. En esencia, hemos subrayado la necesidad de avanzar hacia una agenda que promueva una reorientación del comercio, que vislumbre políticas macroeconómicas e industriales alineadas con el objetivo de incrementar la productividad, y que promueva incentivos microeconómicos y reformas institucionales que permitan la extensión del tejido productivo.

La reorientación del comercio como un mecanismo para lograr más acceso a los mercados externos es importante en la medida en que permite diversificar la cesta productiva, cosechar eficiencias que provienen de las economías de escala y promover el comercio intraindustrial complementario. La reorientación comercial es mucho más provechosa si se desarrolla en el marco del comercio intrarregional, pues es este, a todas luces (como deja ver la evidencia empírica), el que mejor promueve las exportaciones de alto valor agregado. Dentro de las políticas de promoción del comercio intrarregional, aquellas de “trato especial y diferenciado” pueden ser muy útiles para expandir el comercio en un contexto de asimetrías entre países.

Hemos recalcado el papel muy decisivo que pueden jugar las políticas macroeconómicas en el objetivo de posicionar competitivamente productos y actividades que no sean necesariamente de origen primario. En general, los países de la región deben preocuparse mucho más por no permitir pasivamente el desmejoramiento



to de las paridades cambiarias reales, pues éstas suelen ser más importantes en la determinación de la competitividad de la manufactura y los servicios. El contexto prevaleciente de baja inflación y regímenes cambiarios más flexibles es favorable en este sentido, no así el alto grado de inestabilidad que exhiben los movimientos de capital.

Desde nuestra perspectiva, un manejo correcto del tipo de cambio es, así mismo, más útil que el ajuste de salarios reales y del empleo como fuente de abaratamientos de costos para mantener la competitividad, pero es aún más importante y urgente comenzar a consolidar aquellas ganancias de productividad que están ligadas al progreso técnico que se incorpora con el rejuvenecimiento del stock de capital. Por ello hemos enfatizado en la necesidad de elevar significativamente la tasa de inversión en la región apelando a un buen manejo de la macroeconomía. Es factible ganar mucho más terreno en la minimización de las fluctuaciones económicas para así fraguar niveles atractivos de rentabilidad ajustada por riesgo y promover mayores niveles de inversión.

La elevación de la tasa de inversión debería, así mismo, ser la expresión dominante de la aparición de nuevas unidades productivas, especialmente de PYMES. El enorme potencial para el emprendimiento que existe en la región, y que es reportado por diferentes estudios internacionales, debe ser canalizado, y para ello es propicio avanzar en la minimización del clima de adversidad institucional que a veces impide la renovación de la trama empresarial. Así mismo, la política pública no debe perder de vista numerosas acciones que pueden promover o consolidar *clusters* y cadenas productivas, pues es allí donde las PYMES suelen desplegar mejoras de productividad.

Toda estrategia focalizada en el mejoramiento de la productividad debe tomar en cuenta el fortalecimiento del potencial de aprendizaje individual y social con miras a crear capacidades para la innovación y difusión tecnológica. Por ello no solo la incorporación de nuevas tecnologías es importante, sino además los procesos de adaptación y mejoramiento, que son, en definitiva, los que más estrechamente vinculados están al desarrollo de las capacidades tecnológicas. En la práctica, y desde la esfera de la política pública, esto significa avanzar en acciones para que el sistema de ciencia y tecnología, tradicionalmente impulsado por la oferta, se convierta en una red interactiva que se fundamente en mecanismos de

coordinación y cooperación entre la producción, los centros de investigación y los entes de financiamiento.

Desde luego, el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas se encuentra estrechamente ligado al desarrollo de las capacidades del recurso humano. En general, y en lo que toca al papel del recurso humano en una agenda de desarrollo productivo para la región, hemos subrayado la necesidad de que la política pública se oriente a la solución de tres agudos escollos: la baja cobertura, la escasa pertinencia y la heterogeneidad de la oferta educativa. No solo es preciso consolidar un recurso humano más calificado, sino además más flexible funcionalmente. Por otra parte, un recurso humano más calificado solo puede integrarse al aparato productivo si paralelamente se dan procesos dinámicos de innovación y mayores dosis de inversión con capacidad de absorción del recurso. Es aquí donde se ve claramente que la estrategia de desarrollo productivo debe ser integral.

Políticas para superar los obstáculos al financiamiento también son pertinentes. El estímulo a la competencia en el sector financiero, un manejo macroeconómico que minimice la volatilidad y el riesgo sistémico y una mejor supervisión y regulación prudencial ayudarían ostensiblemente a reducir el costo del financiamiento. Hace falta adicionalmente mayor promoción de financiamiento a largo plazo y líneas de crédito hacia las PYMES y hacia actividades y procesos que, sin ser las tradicionales, ayudan a cimentar la estrategia de desarrollo productivo. Fondos o instituciones de segundo piso con costos de fondeo para la banca detallista que compense los costos fijos de evaluación, supervisión y cobro que acarrearán las pequeñas y medianas empresas, así como los riesgos de información asimétrica, son deseables, tanto como los fondos especiales para el financiamiento de programas de adaptación de tecnología, de búsqueda de tecnologías por importar, de proyectos de consulta e ingeniería, de capital de riesgo para estimular la innovación, para cadenas de información científica y tecnológica, etc... A la par, la institucionalidad pública debe cumplir su papel de supervisión, con el objeto de que se logren los objetivos de estos programas.



## REFERENCIAS

- BID (2004), *Desencadenar el crédito. Cómo ampliar y estabilizar la banca*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 20577.
- CAF (2006), *Camino a la transformación productiva en América Latina*, Caracas, Corporación Andina de Fomento.
- CEPAL, Secretaría Ejecutiva (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago, CEPAL.
- Cardoso, E. (1993), "Private Investment in Latin America", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, No. 4, pp. 833-848.
- Cole, H., L. Ohanian, A. Riascos y J. Schmitz (2005), "Latin America in the Rearview Mirror", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, pp. 69-107.
- Felaban-Fomin (2005), "Estudio sobre la predisposición de entidades financieras de Latinoamérica y el Caribe para la financiación de las pequeñas y medianas empresas", Colombia.
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, London, Printer Publishers.
- Gala, P. (2007), "Dois Padrões de Política Cambial: América Latina e Sudeste Asiático", en *Economia e Sociedade*, vol. 16, No. 1, pp. 65-91.
- Harding, R., y N. Bosma (2007), "Global Entrepreneurship Monitor 2006 Global. Summary Results", London, London Business School, Regent's Park, NW 4SA.
- Katz, J. (2000), "Structural Change and Labor Productivity Growth in Latin American Manufacturing Industries", en *World Development*, vol. 8, No. 9.
- Machinea, J. L., y D. Titelman (2007), "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones", en *Revista de la CEPAL*, No. 91.
- Moguillansky, G. (1996), "The Macroeconomic Context and Investment: Latin America since 1980", en *ECLAC Review*, No. 58.
- Moguillansky, G., y R. Bielschowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago, Fondo de

Cultura Económica-CEPAL.

- OIT (2003), "Políticas de Empleo en Chile y América Latina", Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- Pérez, C. (2001), "El cambio tecnológico y las oportunidades de desarrollo como blanco móvil", en Revista de la CEPAL, No. 75.
- Pietrobelli, C., y R. Rabeloti (2005), "Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. División de micro, pequeña y mediana empresa, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reyes, L. (2006), "Competitividad en América Latina. Retos para las empresas en economías emergentes", mimeo, INCAE Business School.
- Sagasti, F. (1979), "Financiamiento del desarrollo de la ciencia y la tecnología en el Tercer Mundo", en Nueva Sociedad, No. 42.
- Stallings, B., y W. Peres (2000), Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean, Washington D.C., Brooking Institution Press.
- Stiglitz, J., y A. Charlton (2005), Comercio Justo para Todos, Madrid, Editorial Taurus.
- Scotiabank, 2007.
- ESCWA, 2004.